

CORTE DEI CONTI



In conformità delle disposizioni dei trattati (articolo 45 C, paragrafo 4, del trattato CECA, articolo 248, paragrafo 4, del trattato CE e articolo 160 C, paragrafo 4, del trattato CEEA), del regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 (articolo 88), modificato da ultimo dal regolamento (CE, CECA, Euratom) n. 762/2001 del Consiglio, del 9 aprile 2001, e del regolamento finanziario, del 16 giugno 1998, applicabile alla cooperazione per il finanziamento dello sviluppo a norma della quarta convenzione ACP-CE, la Corte dei conti delle Comunità europee ha adottato, nella riunione del 10 ottobre 2001, la sua

RELAZIONE ANNUALE sull'esercizio finanziario 2000

(2001/C 359/01)

La relazione, corredata delle risposte delle istituzioni alle osservazioni della Corte, è stata trasmessa alle autorità competenti per il discarico ed alle altre istituzioni.

Jan O. KARLSSON
(presidente)
Bernhard FRIEDMANN
John WIGGINS
Giorgio CLEMENTE
Hubert WEBER
Aunus SALMI
Jørgen MOHR
Kalliopi NIKOLAOU
François COLLING
Maarten B. ENGWIRDA
Jean-François BERNICOT
Robert REYNDERS
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Máire GEOGHEGAN-QUINN
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

INDICE

	<i>Pagina</i>
Introduzione generale	5

RELAZIONE SULLE ATTIVITÀ DI PERTINENZA DEL BILANCIO GENERALE

Capitolo 1 — Risorse proprie	13
Capitolo 2 — Politica agricola comune	57
Capitolo 3 — Azioni strutturali	143
Capitolo 4 — Politiche interne	205
Capitolo 5 — Azioni esterne	235
Capitolo 6 — Aiuti di preadesione	283
Capitolo 7 — Spese amministrative	307
Capitolo 8 — Strumenti finanziari e attività bancarie	371
Capitolo 9 — La dichiarazione di affidabilità e le informazioni a sostegno della stessa	383

RELAZIONE SULLE ATTIVITÀ DEL SESTO, DEL SETTIMO E DELL'OTTAVO FONDO EUROPEO DI SVILUPPO (FES)

Capitolo I — Attuazione del sesto, del settimo e dell'ottavo FES al 31 dicembre 2000	421
Capitolo II — Dichiarazione di affidabilità sui Fondi europei di sviluppo	438
Capitolo III — Il seguito dato ad osservazioni precedenti	443
Capitolo IV — Osservazioni principali delle relazioni speciali pubblicate dalla Corte dopo l'ultima procedura di discarico	449
Capitolo V — Altre osservazioni	452

ALLEGATI

Allegato I — Informazioni finanziarie relative al bilancio generale dell'Unione europea e al sesto, settimo e ottavo FES	III
Allegato II — Relazioni e pareri adottati dalla Corte nel corso dell'ultimo quinquennio	XXI

INTRODUZIONE GENERALE

0.1. La presente relazione annuale adotta una struttura e un formato globali simili a quelli dello scorso anno: i capitoli prendono in esame le entrate e ciascun settore di spesa che rientra nelle rubriche delle prospettive finanziarie. Vi è un nuovo capitolo 6 che riguarda gli aiuti di preadesione per i quali, dall'esercizio 2000, esiste una prospettiva finanziaria distinta. Il capitolo conclusivo include e spiega la dichiarazione di affidabilità. Le osservazioni della Corte relative al sesto, settimo e ottavo Fondo europeo di sviluppo sono presentate separatamente.

0.2. I capitoli che riguardano le entrate e i settori di spesa delle prospettive finanziarie⁽¹⁾ comprendono sezioni relative alla gestione del bilancio, alla valutazione specifica nel contesto della dichiarazione di affidabilità e al seguito dato a precedenti osservazioni formulate dalla Corte in relazioni annuali e relazioni speciali. L'elemento nuovo introdotto quest'anno è la presentazione, all'interno dei capitoli, di una sintesi delle principali osservazioni e raccomandazioni riportate nelle relazioni speciali adottate dalla Corte dall'ultima procedura di scarico. La relazione annuale di quest'anno contiene pertanto tutte le principali osservazioni e raccomandazioni relative all'attuazione del bilancio generale e dei Fondi europei di sviluppo che la Corte ha pubblicato dall'ultimo scarico.

0.3. In linea con quanto suggerito dal Parlamento europeo nella risoluzione sul scarico relativo all'esercizio 1999, unitamente al testo redatto dalla Corte, vengono pubblicate le risposte della Commissione e, all'occorrenza, di altre istituzioni.

Il lavoro della Corte riguarda una vasta gamma di attività dell'Unione europea

0.4. Oltre al lavoro svolto per la relazione annuale, la Corte ha adottato 18 relazioni speciali che prendono in esame una vasta gamma di attività dell'Unione europea⁽²⁾. Una riguarda le risorse proprie, sette affrontano

vari aspetti della politica agricola comune, tre trattano dell'attuazione di misure di carattere strutturale, una è attinente alle politiche interne, cinque alle azioni esterne finanziate dal bilancio generale, compresa la politica e estera e di sicurezza comune, e una riguarda i Fondi europei di sviluppo.

Alcuni risultati positivi

0.5. Dai controlli della Corte sono emersi risultati positivi importanti. Ad esempio, nel settore agricolo, il sistema riformato di liquidazione dei conti e il sistema integrato di gestione e controllo hanno contribuito a migliorare, anche se in modo non ancora pienamente soddisfacente, la gestione di ingenti risorse comunitarie; il regime delle quote latte, inoltre, ha contenuto la produzione entro il livello stabilito. La strategia adottata dalla Commissione per affrontare il problema della BSE è fundamentalmente adeguata. Per quanto riguarda le misure strutturali, l'Iniziativa comunitaria URBAN ha contribuito alla realizzazione di molti progetti di sviluppo urbano e ha consentito alle autorità locali di avere accesso a fondi comunitari. Nel settore delle azioni esterne, il lavoro svolto dall'agenzia incaricata della ricostruzione in Kosovo ha soddisfatto i criteri di efficienza e di economia. Il programma Tacis di cooperazione transfrontaliera è uno strumento che può svolgere un ruolo utile nell'affrontare questioni relative al nuovo confine orientale dell'Unione europea che si verrà a creare a seguito delle nuove adesioni.

Ma spesso obiettivi fondamentali non vengono raggiunti e la valutazione dei risultati è inadeguata

0.6. È emerso, tuttavia, che obiettivi fondamentali non sono stati raggiunti o che i progressi sono stati solo modesti. Inoltre, la valutazione, da parte della Commissione, del conseguimento degli obiettivi è risultata spesso insufficiente o addirittura assente. In molti casi, come, ad esempio, per l'iniziativa comunitaria URBAN e per le azioni strutturali a favore dell'occupazione, gli obiettivi stessi dei programmi non erano sufficientemente definiti. In tali circostanze, la Commissione non è in grado di valutare se la spesa sia adeguata e quali cambiamenti siano necessari per pervenire ad un uso più efficace ed efficiente dei fondi comunitari. Il programma di riforma della Commissione pone sempre più l'accento sui risultati e sulla misurazione delle prestazioni, nell'ambito di un quadro di assegnazione delle risorse che rifletta priorità predeterminate e obiettivi definiti. Le osservazioni della Corte sui recenti programmi indicano che la Commissione, in tale ambito, ha ancora davanti a sé una difficile sfida.

⁽¹⁾ Eccetto per il capitolo 6, che, essendo nuovo, segue una struttura diversa.

⁽²⁾ Un elenco completo delle relazioni e dei pareri adottati dalla Corte in ciascun anno dell'ultimo quinquennio figura nell'allegato II.

Permangono carenze nel controllo delle operazioni comunitarie

0.7. Sono emerse carenze persistenti per quanto riguarda il controllo svolto dagli Stati membri sulle operazioni comunitarie relative ai programmi a gestione condivisa tra Commissione e Stati membri. Tali lacune riguardano il SIGC ⁽³⁾, le restituzioni all'esportazione e la normativa in materia di controllo per le misure strutturali. I risultati del controllo nel quadro della dichiarazione di affidabilità relativa al settore agricolo e alle misure strutturali lo hanno nuovamente confermato. Affinché i fondi comunitari vengano correttamente utilizzati, è fondamentale migliorare i dispositivi di controllo negli Stati membri, tanto più che la Corte deve potersi avvalere, almeno in parte, delle verifiche condotte dai vari servizi di audit e di sorveglianza della Commissione e degli Stati membri.

Le norme necessitano di un'ulteriore semplificazione ed armonizzazione

0.8. La Corte ha ripetutamente osservato che la semplificazione delle disposizioni normative e l'armonizzazione dei sistemi e delle procedure negli Stati membri contribuirebbe a migliorare la gestione, a ridurre le spese amministrative e ad alleggerire l'onere gravante sui beneficiari degli aiuti. Nell'ultimo decennio, importanti sforzi sono stati compiuti in diversi settori delle politiche comunitarie al fine di semplificare le norme e sono stati conseguiti innegabili progressi in taluni settori, sui quali la Corte ha avuto modo di presentare i propri commenti. Tuttavia, nonostante tali sforzi, le relazioni mostrano il persistere di problemi rilevanti. Ad esempio, nell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti ortofrutticoli, una delle finalità della riforma del 1996 era la semplificazione del regime. Nonostante tale semplificazione, in alcuni settori la complessità delle norme ha condotto all'adozione di misure inadeguate e incoerenti nel quadro dei programmi operativi ⁽⁴⁾.

Alcune proposte della Corte per un rafforzamento della gestione finanziaria e del controllo sono state recepite dalla Commissione

0.9. Dall'ultima relazione annuale, la Corte ha adottato sette pareri, quattro dei quali sono stati pubblicati sulla Gazzetta ufficiale ⁽⁵⁾. Tra questi, il parere più significativo è il n. 2/2001 ⁽⁶⁾ sulla proposta di revisione globale

del regolamento finanziario presentata dalla Commissione, che costituisce uno degli elementi basilari del programma di riforma della Commissione. La proposta modificata della Commissione ⁽⁷⁾ ha recepito una serie di suggerimenti contenuti nel parere della Corte, segnatamente quello di chiarire e rafforzare le disposizioni relative alle modalità di esecuzione del bilancio, al pagamento di anticipi, all'aggiudicazione di appalti, alla presentazione dei conti e agli uffici.

0.10. La Corte accoglie con particolare favore l'introduzione di nuove disposizioni che mirano a contribuire alla costituzione di un quadro giuridico coerente in materia di esecuzione del bilancio (basato sulla preminenza del regolamento finanziario), di cui in passato la Corte aveva spesso criticato l'assenza ⁽⁸⁾.

Ma il parere della Corte non è stato seguito su altre importanti questioni di principio

0.11. La posizione della Corte non è stata però seguita su talune importanti questioni di principio, sulle quali il parere è esplicito. In particolare:

- gli impegni giuridici e di bilancio sono frazionati in quote annuali artificiose, per cui tutte le decisioni specifiche in materia di spesa adottate durante un dato esercizio finanziario non sono imputate integralmente in quell'esercizio, rendendo così estremamente più complessa la gestione finanziaria,
- la definizione inadeguata della responsabilità professionale e finanziaria degli ordinatori per gravi errori che comportino perdite a carico del bilancio o che ledano gli interessi finanziari della Comunità,
- l'inclusione di disposizioni relative ai poteri della Corte che potrebbero essere interpretate in modo restrittivo dagli organismi controllati,
- le deroghe in settori specifici, come il periodo supplementare per i pagamenti del FEAOG-Garanzia e la ricostituzione di stanziamenti dei Fondi strutturali,

⁽³⁾ Sistema integrato di gestione e controllo.

⁽⁴⁾ Cfr. i paragrafi 2.146-2.150.

⁽⁵⁾ Cfr. l'allegato II.

⁽⁶⁾ GU C 162 del 5.6.2001.

⁽⁷⁾ Questi commenti si basano sul progetto di proposta modificata al 10 ottobre 2001, data dell'adozione formale della presente relazione annuale della Corte.

⁽⁸⁾ Più di recente nei pareri n. 4/97 (paragrafo 12) e n. 2/2001 (paragrafo 73).

— diverse questioni che comportano implicazioni marginali da un punto di vista finanziario, ma che complicano i sistemi di gestione e potrebbero creare confusione nella lettura dei rendiconti finanziari, come il riporto di stanziamenti non utilizzati da un esercizio all'altro e il mantenimento della riserva negativa.

0.12. La Corte segue costantemente altri aspetti del processo di riforma. Sarebbe tuttavia prematuro che la Corte cercasse di esprimere una valutazione generale del processo, dato che le modifiche introdotte nella gestione finanziaria e nel controllo sono entrate in vigore solo di recente e che devono ancora essere adottate decisioni su questioni relative alla gestione del personale.

L'eccedenza di bilancio del 2000 è stata la più rilevante mai registrata

0.13. Una peculiarità dell'esecuzione del bilancio nel 2000 è stata la consistente eccedenza delle entrate rispetto alle spese, pari a 11,6 miliardi di euro. Questa eccedenza ha superato di oltre il 14 % la spesa per i pagamenti finali. Tale situazione è dovuta principalmente ad un incremento delle entrate, che sono state superiori a quelle iscritte in bilancio⁽⁹⁾, e ai minori pagamenti realizzati per misure di carattere strutturale, in particolare quelli relativi al periodo di programmazione 2000-2006⁽¹⁰⁾.

0.14. Non è abitudine della Commissione proporre adeguamenti ad entrate e spese già iscritte in bilancio attraverso un bilancio rettificativo e suppletivo, quando appare evidente l'accumularsi di un'eccedenza di entità pari a quella registrata nel 2000. Il riporto di un avanzo così consistente all'esercizio successivo comporta significative distorsioni della situazione delle entrate per quell'esercizio. Le informazioni, disponibili in tempo utile, avrebbero consentito di procedere ad adeguamenti dal lato delle entrate, per ridurre così in modo significativo questa eccedenza, ma ciò non è avvenuto. La Corte, nel capitolo 1, raccomanda alla Commissione di esaminare in che modo i bilanci rettificativi e suppletivi possano essere utilizzati più efficacemente per evitare eccedenze di bilancio troppo elevate.

Le informazioni che analizzano la gestione di bilancio fornite dalla Commissione vanno ulteriormente migliorate

0.15. Per consentire all'autorità di bilancio e ad altri soggetti di valutare la qualità della gestione del bilancio, è fondamentale disporre di informazioni sufficienti e affidabili che analizzino la gestione del bilancio. Di conseguenza, negli ultimi anni, la Corte ha prestato mag-

giore attenzione alla qualità delle informazioni presentate dalla Commissione sulla gestione del bilancio nel volume 1, parte 2, del «Conto di gestione». A seguito delle osservazioni della Corte, la Commissione si è impegnata a migliorare in modo sostanziale la qualità e la coerenza delle informazioni presentate per tutte le rubriche del bilancio. Attualmente sta destinando maggiori risorse a tale compito e sta migliorando i processi attraverso i quali le informazioni vengono generate e compilate. I commenti della Corte presentati nei diversi capitoli della presente relazione indicano che sono stati realizzati progressi, ma che sono necessari ulteriori sforzi. Occorre prestare maggiore attenzione a questioni quali, ad esempio, i livelli a cui le analisi andrebbero svolte, quale livello di dettaglio si dovrebbe fornire, la necessità non solo di descrivere quanto è avvenuto in termini di variazioni, storni di stanziamenti ecc., ma anche di fornire brevi spiegazioni circa gli sviluppi fondamentali che li hanno resi necessari, e come garantire un approccio coerente nelle diverse aree del bilancio.

L'entità e l'efficacia delle azioni intraprese dalla Commissione a seguito delle osservazioni della Corte sono variabili

0.16. La Corte, in risposta agli auspici dell'autorità competente per il discarico, ha continuato a dare seguito alle osservazioni formulate in precedenti relazioni annuali o speciali, allo scopo di esaminare quali azioni siano state adottate, soprattutto dalla Commissione, in risposta alle osservazioni della Corte, alle raccomandazioni del Consiglio e alle risoluzioni del Parlamento europeo.

0.17. In tutti gli ambiti presi in esame, sono state intraprese azioni la cui entità ed efficacia, però, variano notevolmente. In genere la Commissione, soprattutto dove si era trovata d'accordo con precedenti osservazioni e proposte, ha adottato misure intese a rispondere alle stesse e a migliorare la situazione. In taluni casi, le azioni correttive sono state lente, in altri le risorse umane o finanziarie assegnate non sono bastate a raggiungere il livello auspicato di miglioramento [ad esempio, la sicurezza nucleare nei paesi Phare e Tacis⁽¹¹⁾]. Nelle misure nel settore agricolo esaminate dalla Corte (organizzazioni comuni dei mercati nei settori delle carni ovine e caprine e dei prodotti ortofrutticoli, restituzioni all'esportazione) sono state apportate diverse modifiche ai meccanismi esistenti, ma molti dei

⁽⁹⁾ Cfr. il paragrafo 1.4.

⁽¹⁰⁾ Cfr. i paragrafi 3.8 e 3.17.

⁽¹¹⁾ Cfr. il capitolo 5, paragrafi 5.45-5.76.

problemi precedentemente osservati dalla Corte non sono stati affrontati oppure, benché lo siano stati, persistono. Ciò dimostra che migliorare la gestione e il controllo di programmi complessi, che coinvolgono più organismi a vari livelli, è difficile e richiede tempo. Spesso occorre superare rigidità strutturali e, nei settori a gestione condivisa o decentrata, che rappresentano oltre l'80 % del bilancio generale, la Commissione deve avvalersi della collaborazione di altri soggetti.

0.18. Anche se può essere difficile operare cambiamenti, la Commissione dovrebbe adottare tutte le misure che rientrano nelle sue competenze per dare attuazione alle raccomandazioni della Corte e dell'autorità competente per il discarico.

0.19. Talvolta non viene intrapresa alcuna azione perché le raccomandazioni della Corte non vengono accettate. Un caso specifico riguarda una delle raccomandazioni della Corte rivolta a tutte le istituzioni nella relazione speciale n. 5/2000 relativa alle spese immobiliari della Corte di giustizia. A seguito della raccomandazione che invitava le Comunità a valutare i vantaggi dell'assunzione diretta di prestiti per finanziare la costruzione degli edifici che intendevano occupare, la Commissione ha inserito questa opzione nella proposta di modifica del regolamento finanziario. Proposta che è stata però respinta⁽¹²⁾. Di conseguenza, molte istituzioni continuano a finanziare i propri acquisti immobiliari attraverso «special purpose vehicles», che presentano le stesse caratteristiche principali dei prestiti, ma sono meno trasparenti e hanno costi più elevati di quelli applicati ai prestiti assunti direttamente. È spiacevole che le istituzioni debbano ricorrere a questi dispositivi per gli scopi suddetti.

Lenti progressi nella riorganizzazione dell'attività anti-frode dell'Unione europea

0.20. La relazione speciale n. 8/98 della Corte sui servizi della Commissione incaricati specificamente della lotta alle frodi ha contribuito in modo significativo al dibattito che ha condotto alla sostituzione dell'allora Unità di coordinamento della lotta antifrode (UCLAF) con l'Ufficio europeo di lotta antifrode (ULAF). Agli inizi del 2001, nel dar seguito alle sue precedenti osservazioni, la Corte ha esaminato i progressi realizzati. La

⁽¹²⁾ La Corte ha presentato una analoga proposta nel parere presentato alla Conferenza intergovernativa prima della modifica dei trattati comunitari a Nizza. Anche tale proposta è stata respinta.

nuova organizzazione dell'ULAF fornisce un quadro amministrativo più adeguato, che garantisce all'Ufficio maggiore indipendenza rispetto al suo predecessore. Inoltre, l'Ufficio dispone di una base giuridica per le indagini e le procedure stanno migliorando. L'organico è aumentato più lentamente del previsto⁽¹³⁾. Le principali difficoltà sono state, invece, risolte successivamente. Il miglioramento delle basi di dati e della gestione delle informazioni, che erano stati oggetto di critiche nella relazione speciale n. 8/98, è iniziato soltanto dopo l'esame della Corte e appare necessario modificare lo statuto e le procedure atte a facilitare le indagini all'interno delle istituzioni.

0.21. L'Ufficio deve pianificare ora il proprio lavoro in modo da concentrarsi su settori di attività del primo pilastro, che riguardano la responsabilità della Commissione, o delle altre istituzioni, e dove esiste un rischio diretto per il bilancio. Occorre inoltre un periodo di stabilità: le unità della Commissione responsabili per le indagini sono state riorganizzate due volte in sette anni ed è necessario lasciar trascorrere un po' di tempo affinché il nuovo assetto si stabilizzi.

0.22. La Corte continua a collaborare strettamente con l'ULAF. Ha istituito procedure formali per consentire rapporti efficienti ed efficaci tra i due organismi. Ha instaurato inoltre un dialogo costruttivo con il comitato costituito per sovrintendere all'attività dell'ULAF.

Dichiarazioni di affidabilità

0.23. Per quanto riguarda la *Dichiarazione di affidabilità relativa al bilancio generale* (cfr. il capitolo 9), ad eccezione degli effetti di talune questioni indicate nella dichiarazione, la Corte è del parere che i conti esaminati per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2000, come pubblicati sulla Gazzetta ufficiale⁽¹⁴⁾, riflettano in modo affidabile le entrate e le spese delle Comunità per l'esercizio e la situazione finanziaria al termine dello stesso.

0.24. Per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni pertinenti, il controllo dei principali sistemi di gestione e controllo applicabili alle misure

⁽¹³⁾ Cfr. i paragrafi 7.43-7.45.

⁽¹⁴⁾ La Commissione ha presentato al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei conti il Volume IV dei documenti nella data ufficiale del 1° maggio 2001 (in corso di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale; disponibile sul sito Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi_index_it.html).

agricole e strutturali ha rivelato carenze nel funzionamento delle procedure di controllo intese ad accertare la legittimità e la regolarità delle operazioni.

Il controllo delle spese operative ha mostrato un livello inaccettabile di errori che hanno inciso sull'importo dei pagamenti o sulla realtà o ammissibilità delle operazioni su cui questi si basano.

Alla luce di tutte le constatazioni formulate in esito ai suoi controlli, la Corte è del parere che le operazioni su cui si basano i rendiconti finanziari siano, complessivamente, legittime e regolari per quanto riguarda le entrate, gli impegni e le spese amministrative. Per contro, non può pronunciarsi con certezza in merito alla legittimità e regolarità delle operazioni relative agli altri pagamenti.

0.25. Per quanto riguarda la *Dichiarazione di affidabilità relativa ai Fondi europei di sviluppo* (cfr. il capitolo II della relazione sulle attività dei Fondi europei di sviluppo), la Corte è del parere che, ad eccezione di alcuni problemi descritti nella dichiarazione, i rendiconti finanziari e i conti di gestione dell'esercizio finanziario 2000 riflettano fedelmente le entrate e le spese del sesto, settimo ed ottavo FES per l'esercizio e la loro situazione finanziaria al termine dello stesso.

0.26. Per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle operazioni pertinenti, la Corte è del parere che, alla luce delle constatazioni espone nella dichiarazione, le operazioni su cui si basano i rendiconti finanziari del sesto, settimo ed ottavo FES per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000 siano, complessivamente, legittime e regolari.

RELAZIONE SULLE ATTIVITÀ DI
PERTINENZA DEL BILANCIO GENERALE

CAPITOLO 1

Risorse proprie

1.0. INDICE	Paragrafi
Introduzione	1.1-1.2
La gestione di bilancio	1.3-1.10
L'esecuzione del bilancio	1.3-1.7
La presentazione di bilancio delle risorse proprie	1.8-1.10
La valutazione specifica nel contesto della dichiarazione di affidabilità	1.11-1.94
Introduzione	1.11
Le risorse proprie tradizionali	1.12-1.68
Il controllo delle operazioni	1.13-1.20
Le misure antidumping dell'Unione europea	1.21-1.52
Introduzione	1.21-1.26
Le constatazioni del controllo	1.27-1.49
Conclusioni e raccomandazioni	1.50-1.52
La tutela degli interessi finanziari della Comunità	1.53-1.68
Introduzione	1.53-1.54
La normativa	1.55-1.57
I risultati presentati dalla Commissione	1.58-1.60
La portata delle informazioni presentate	1.61-1.63
I controlli svolti dalla Commissione nell'ambito della tutela degli interessi finanziari comunitari	1.64-1.65
Conclusioni e raccomandazioni	1.66-1.68
Le risorse proprie IVA/PNL	1.69-1.92
L'analisi del sistema	1.70-1.74
Le constatazioni del controllo	1.72-1.73
Conclusioni e raccomandazioni	1.74
La tutela degli interessi finanziari della Comunità	1.75-1.92
L'impatto dell'IVA	1.75-1.76
Le stime delle minori entrate di IVA	1.77
Il quadro normativo	1.78-1.79
Una sorveglianza limitata dei sistemi nazionali di controllo	1.80-1.83
Le deficienze nella cooperazione amministrativa fra gli Stati membri	1.84-1.87
Le insufficienze del dispositivo giuridico	1.88-1.90
Conclusioni e raccomandazioni	1.91-1.92
Conclusione generale	1.93-1.94

Il seguito dato ad osservazioni precedenti	1.95-1.121
Le risorse proprie tradizionali	1.95-1.106
La relazione annuale sull'esercizio 1998	1.96
Le cauzioni e le garanzie previste dal codice doganale comunitario per proteggere la riscossione delle risorse proprie tradizionali (relazione speciale n. 8/99)	1.97-1.106
Il rinvio del pagamento di dazi, importazione temporanea delle merci e dichiarazioni incomplete	1.97-1.98
Il transito	1.99-1.100
TIR (Transport International Routier)	1.101-1.102
I ricorsi	1.103
La messa a disposizione della Commissione dei dazi accertati coperti da una garanzia	1.104
Conclusioni e raccomandazioni	1.105-1.106
La gestione della Commissione in merito alla qualità delle statistiche PNL	1.107-1.121
La necessità di un controllo trasparente delle statistiche PNL	1.107-1.109
Un quadro solido per la gestione delle statistiche del PNL	1.110-1.112
La flessibilità del quadro gestionale	1.113
L'applicazione insufficiente del quadro gestionale	1.114-1.115
Incompletezza occasionale delle informazioni comunicate agli utenti	1.116-1.119
Conclusioni e raccomandazioni	1.120-1.121

INTRODUZIONE

1.1. Per le risorse proprie tradizionali, nell'ambito della preparazione della dichiarazione di affidabilità (DAS) la Corte ha esaminato in particolare l'accertamento e la riscossione dei dazi doganali, l'applicazione della normativa comunitaria relativa alle misure antidumping, nonché le informazioni disponibili in merito alla tutela degli interessi finanziari comunitari. Inoltre, la Corte ha presentato osservazioni sul valore in dogana delle merci importate nella sua relazione speciale n. 23/2000 ⁽¹⁾.

1.2. Per la risorsa propria IVA, il controllo ha interessato in specie le disposizioni per la tutela degli interessi finanziari della Comunità. Per la risorsa propria PNL, il controllo è stato svolto sulle procedure della Commissione che garantiscono la qualità delle statistiche PNL.

LA GESTIONE DI BILANCIO

L'esecuzione del bilancio

1.3. La **tabella 1.1** mostra una sintesi delle entrate comunitarie per l'esercizio finanziario 2000 e il **grafico 1.1** illustra la distribuzione dei diversi tipi di entrata. Il **grafico 1.2** rappresenta l'evoluzione delle entrate effettive nel corso del periodo 1989-2000.

1.4. La **tabella 1.1** mostra che fra le entrate iscritte nel bilancio iniziale e le entrate effettive sussistono le seguenti differenze significative:

- a) i dazi doganali lordi riscossi ⁽²⁾ sono ammontati a 14 568,3 milioni di euro, mentre erano stati previsti solo 12 300 milioni di euro. La risorsa IVA per l'esercizio finanziario corrente ha raggiunto un importo di 34 187,6 milioni di euro, mentre il bilancio iniziale indicava solo un importo di 32 554,6 milioni di euro. Le due sottovalutazioni sono imputabili principalmente all'impiego di una previsione troppo modesta della crescita economica nell'Unione europea per il 1999 e il 2000, nella predisposizione del bilancio iniziale;

⁽¹⁾ GU C 84 del 14.3.2001.

⁽²⁾ Si tratta delle risorse indicate all'articolo 2, paragrafo 1, lettere a) e b), della decisione 94/728/CE, Euratom del Consiglio, del 31 ottobre 1994, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (GU L 293 del 12.11.1994, pag. 9).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

b) gli eventi di cui alla lettera a), insieme all'eccedenza dell'esercizio finanziario 1999, pari a 3 209,1 milioni di euro, hanno determinato una diminuzione consistente della risorsa PNL, che ammontava a 43 049,8 milioni di euro nel bilancio iniziale ed è scesa a 37 253,2 milioni di euro come entrata effettiva;

c) il totale delle entrate effettive è ammontato a 92 724,4 milioni di euro (contro 89 440,6 milioni di euro nel bilancio definitivo) e la spesa totale ha raggiunto un importo di 81 105,3 milioni di euro soltanto. Di conseguenza, il bilancio non era più in equilibrio. L'eccedenza risultante di circa 11 619,1 milioni di euro (l'eccedenza più elevata nell'ultima decade) farà parte necessariamente delle

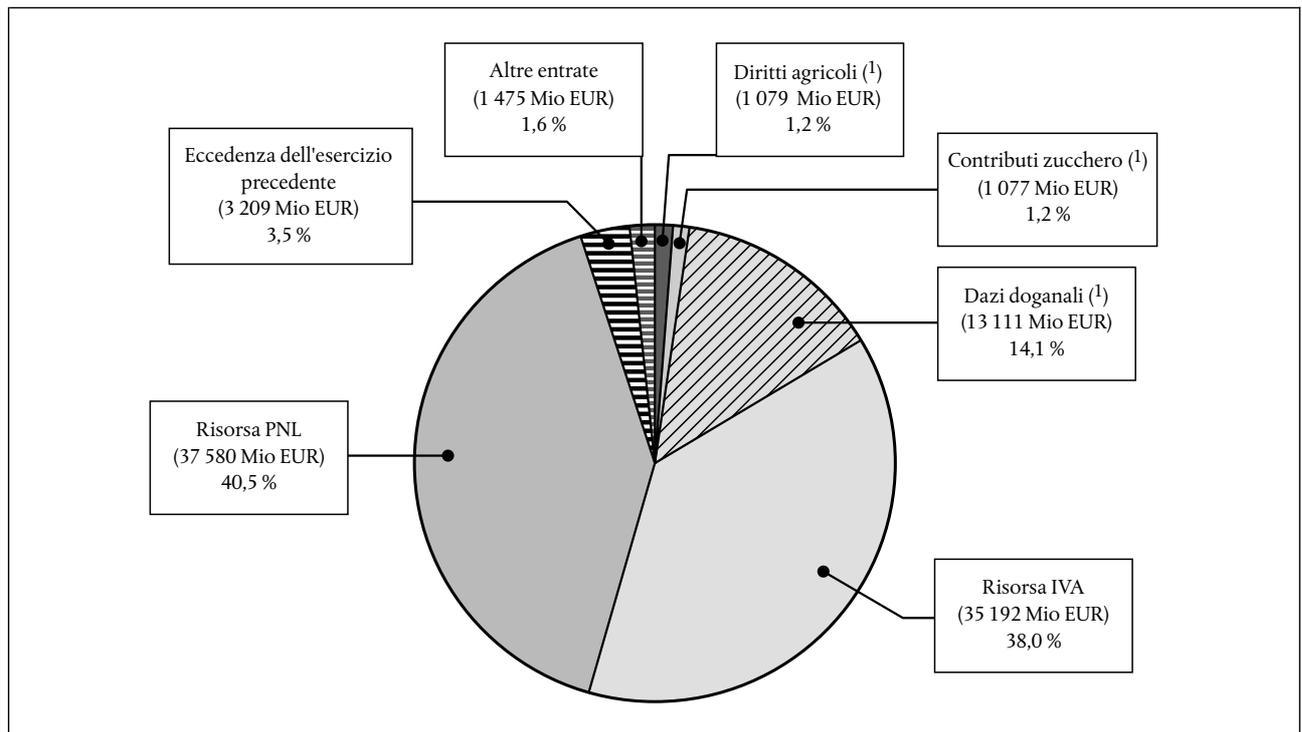
1.4. c) In futuro la Commissione si sforzerà di dare maggiori spiegazioni sull'origine dell'eccedenza di bilancio.

Tabella 1.1 — Entrate degli esercizi finanziari 1999 e 2000

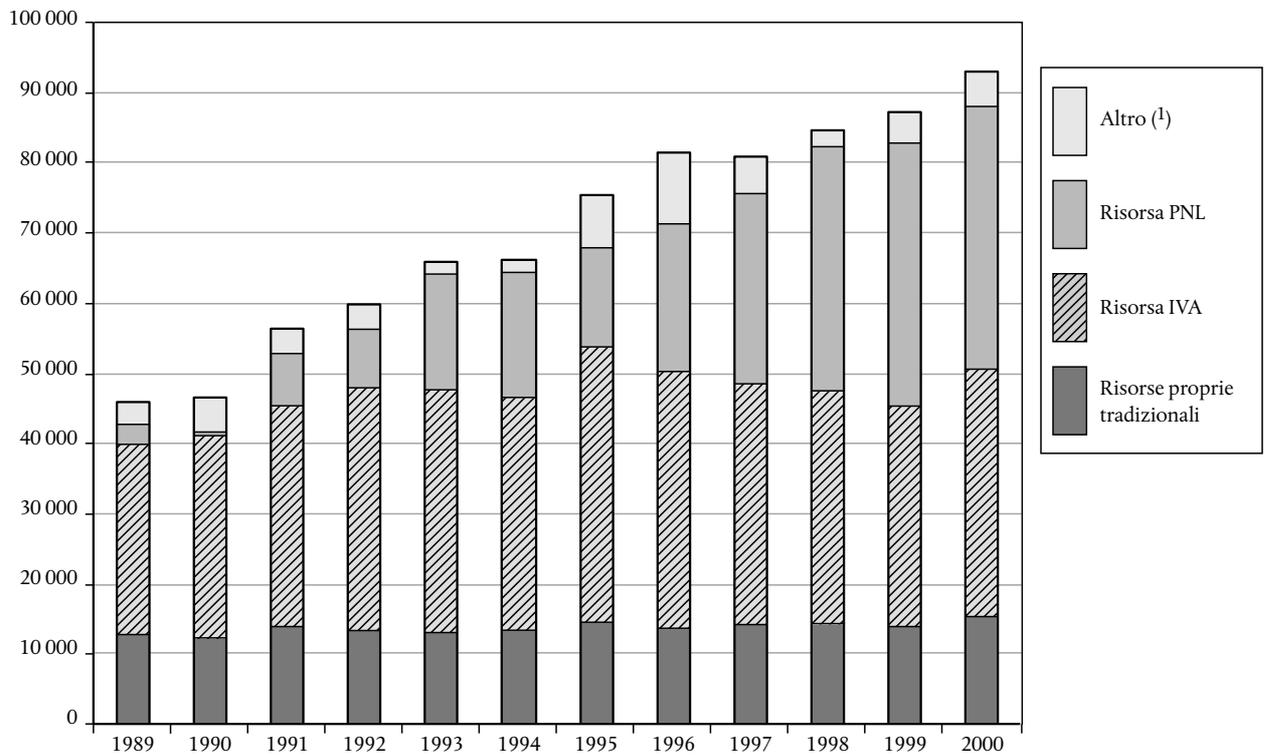
(Mio EUR)

Tipo di entrata e linea di bilancio corrispondente	Entrate effettive nel 1999	Evoluzione del bilancio 2000		Entrate effettive nel 2000	Variazione in % (dal 1999 al 2000)
		Bilancio iniziale	Bilancio definitivo		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = [(d)-(a)]/(a)
1. Risorse proprie tradizionali	13 857,6	13 108,4	13 703,7	15 267,2	10,2
— Diritti agricoli (capitolo 1 0)	1 187,3	1 102,2	1 102,2	1 198,4	0,9
— Contributi zucchero e isoglucosio (capitolo 1 1)	1 203,5	1 162,7	1 162,7	1 196,8	-0,6
— Dazi doganali (capitolo 1 2)	13 006,5	12 300,0	12 961,4	14 568,3	12,0
— Spese di riscossione (capitolo 1 9)	-1 539,7	-1 456,5	-1 522,6	-1 696,3	10,2
2. Risorsa IVA	31 332,3	32 554,6	34 048,6	35 192,5	12,3
— Risorsa IVA dell'esercizio corrente (capitolo 1 3)	31 381,6	32 554,6	34 048,6	34 187,6	
— Saldi relativi agli esercizi precedenti (capitolo 3 1)	-49,3	p.m.	p.m.	1 004,9	
3. Risorsa PNL	37 512,0	43 049,8	37 805,1	37 580,5	0,2
— Risorsa PNL dell'esercizio corrente (capitolo 1 4)	37 011,7	43 049,8	37 805,1	37 253,2	
— Saldi relativi agli esercizi precedenti (capitolo 3 2)	500,3	p.m.	p.m.	327,3	
4. Squilibri di bilancio	-169,2	0,0	0,0	-70,9	-58,1
— Correzione UK (capitolo 1 5)	-167,8	0,0	0,0	-70,8	
— Calcolo definitivo della correzione UK (capitolo 3 5)	-1,4	0,0	p.m.	-0,1	
5. Altre entrate	4 375,4	674,1	3 883,2	4 755,3	8,7
— Eccedenza dell'esercizio precedente (capitolo 3 0)	3 022,2	p.m.	3 209,1	3 209,1	6,2
— Restituzioni agli Stati membri (capitolo 3 3)	0,0	p.m.	p.m.	0,0	
— Entrate varie (titoli 4-9)	1 353,2	674,1	674,1	1 546,2	14,3
Totale generale	86 908,1	89 387,0	89 440,6	92 724,4	6,7

Fonte: Bilancio 2000 e conti di gestione 1999 e 2000.

Grafico 1.1 — Composizione delle entrate effettive (2000)

⁽¹⁾ Dopo aver detratto il 10 % per le spese di riscossione degli Stati membri.

Grafico 1.2 — Evoluzione delle fonti di entrate effettive 1989-2000 (Mio EUR)

⁽¹⁾ Eccedenza dell'esercizio precedente e varie.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

entrate disponibili nell'esercizio finanziario 2001. Ne conseguiranno cambiamenti significativi per le entrate in un bilancio rettificativo e suppletivo, nel 2001, poiché la prima stima dell'eccedenza in causa nel bilancio iniziale per il 2001 è di 900 milioni di euro. Tuttavia, nel volume I la Commissione non presenta un'analisi approfondita dell'origine dell'eccedenza ⁽³⁾, nonostante la rilevanza di questo elemento nel risultato del bilancio.

1.5. Nel 2000 l'aumento delle entrate effettive (+ 6,7 %) è stato considerevole e dovuto principalmente alla forte espansione economica. Il PNL in valore per il 2000 ha ampiamente superato la cifra del PNL utilizzata nell'ultima versione disponibile delle prospettive finanziarie 2000-2006 (gennaio 2001). Questo fattore da solo farebbe variare gli stanziamenti per pagamenti dall'1,12 % del PNL all'1,10 % circa.

1.6. Il **grafico 1.2** illustra la crescente importanza della risorsa PNL dal 1989, che corrisponde a più del 40 % delle entrate nel 2000. Questa risorsa continuerà ad aumentare a seguito della nuova decisione sulle risorse proprie ⁽⁴⁾.

1.7. La Corte raccomanda alla Commissione di esaminare in che modo possa tener meglio conto, nel corso dell'iter di bilancio dell'esercizio, del sottoutilizzo degli stanziamenti per pagamenti e dell'evoluzione imprevista delle entrate, in specie nel contesto di un bilancio rettificativo e suppletivo.

1.7. La Commissione vigila sull'andamento delle entrate nel corso dell'esercizio finanziario. In primavera, si svolge regolarmente un primo adeguamento delle previsioni relative alle risorse proprie tradizionali e le basi IVA/PNL attraverso un bilancio rettificativo, previa consultazione degli Stati membri in sede di comitato consultivo delle risorse proprie. In autunno, la Commissione, sulla base dei dati disponibili, inserisce, se necessario, una prima stima del saldo prevedibile dell'esercizio in una lettera rettificativa del PPB.

⁽³⁾ La Corte ha esaminato le informazioni presentate dalla Commissione nel volume I del conto di gestione. Questo volume contiene un commento sulla gestione di bilancio per l'esercizio e, in particolare, spiegazioni delle variazioni fra il bilancio iniziale approvato e le entrate effettive. Questo esame non aveva lo scopo di dare garanzie circa l'affidabilità di queste spiegazioni, ma era inteso, piuttosto, ad individuare variazioni significative per le quali non sono fornite spiegazioni, e ad individuare spiegazioni che potrebbero essere considerate fuorvianti.

⁽⁴⁾ Decisione 2000/597/CE, Euratom del Consiglio, del 29 settembre 2000, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (GU L 253 del 7.10.2000, pag. 42).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La presentazione di bilancio delle risorse proprie

1.8. Nel contesto dell'analisi del bilancio 2000, la Corte ha constatato che le qualità di leggibilità e di trasparenza delle informazioni di bilancio pubblicato, in particolare quelle destinate all'autorità di bilancio, non sono sempre sufficienti.

1.9. Per quanto riguarda la gestione dei bilanci rettificativi e suppletivi, la Corte ha constatato che i termini di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* prescritti dal regolamento finanziario non sono rispettati. Talvolta, le informazioni presentate non consentono di seguire esattamente i cambiamenti intervenuti.

1.10. La Corte raccomanda:

- a) di rivedere sia le presentazioni di bilancio attinenti alle risorse proprie, sia la nomenclatura utilizzata attualmente;
- b) di pianificare meglio il ricorso ai bilanci rettificativi e suppletivi.

1.9. *La Commissione vigilerà sul rispetto delle disposizioni del regolamento finanziario per quanto riguarda i termini di pubblicazione dei bilanci rettificativi e suppletivi (BRS).*

1.10.

- a) *La Commissione intende tener conto della raccomandazione della Corte dei conti e proporrà all'autorità di bilancio delle modifiche per quanto riguarda la presentazione di bilancio relativa alle risorse proprie.*
- b) *La Commissione si sforza di limitare al massimo il numero dei bilanci rettificativi e suppletivi la cui presentazione deve limitarsi ai casi di circostanze inevitabili, eccezionali o impreviste, come viene precisato all'articolo 15 del regolamento finanziario. La Commissione, invece, ha l'obbligo di presentare un BRS dopo la chiusura dei conti allo scopo di introdurre nel bilancio di un determinato esercizio il risultato dell'esercizio precedente.*

LA VALUTAZIONE SPECIFICA NEL CONTESTO DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ*Introduzione*

1.11. La dichiarazione di affidabilità non concerne i diritti evasi, poiché questi non figurano nella contabilità. Per poter tenere maggiormente conto di questo problema la Corte:

- a) ha preso in considerazione il lavoro di altri controllori, in particolare quello svolto dai servizi della Commissione;
- b) ha esaminato le disposizioni previste per individuare, comunicare e sorvegliare i casi di frode e di irregolarità nel contesto della tutela degli interessi finanziari delle Comunità (cfr. i paragrafi 1.53-1.68, 1.75-1.92).

Le risorse proprie tradizionali

1.12. L'obiettivo dei lavori di controllo della Corte consisteva nell'accertare che i dazi registrati nella contabilità erano stati accertati con esattezza ed a tempo debito e che le procedure contabili erano affidabili. Oltre al controllo delle operazioni, la Corte ha svolto un controllo approfondito della gestione e della riscossione dei dazi antidumping, per i quali l'incentivo all'evasione è particolarmente elevato (cfr. i paragrafi 1.21-1.52).

Il controllo delle operazioni

1.13. La Corte ha controllato entrate corrispondenti a dazi all'importazione, ricavate dalla contabilità della Commissione, comprendenti voci provenienti da 11 Stati membri. Il controllo è stato limitato all'esame dei documenti disponibili presso le autorità doganali degli Stati membri per la liquidazione delle operazioni doganali.

1.14. I dazi all'importazione sono accertati dalle autorità doganali degli Stati membri e sono registrati nei sistemi contabili nazionali, dai quali sono ricavati e posti a disposizione della Commissione; pertanto, è importante che questi sistemi siano affidabili e possano essere controllati. In Germania, per le dichiarazioni in dogana esistono tre sistemi contabili differenti e coordinati solo in parte e il trattamento è in gran parte manuale.

1.15. Non occorre che i diritti accertati, per i quali non è stata costituita una cauzione, e quelli che sono stati contestati e che potrebbero essere modificati, siano messi a disposizione; essi possono, invece, essere registrati dagli Stati membri in una contabilità separata (la contabilità B). Ogni Stato membro trasmette un estratto trimestrale della propria contabilità B alla Commissione. I saldi sono riportati nel bilancio finanziario sotto «Importi dovuti dagli Stati membri» (VII. B.2.c) (cfr. il paragrafo 9.6 sull'accantonamento calcolato dalla Commissione).

1.16. Il saldo totale che figura nella contabilità B è aumentato del 4,3 % da 2 168,7 milioni di euro al 31 dicembre 1999 a 2 261,6 milioni di euro al 31 dicembre 2000. L'aumento è inferiore alla metà dell'aumento annuo medio nel 1990-1999. Poiché gli estratti trimestrali trasmessi alla Commissione necessitano solo di una relazione sui cambiamenti aggregati, senza un'analisi cronologica o di altro tipo del saldo della contabilità B, gli Stati membri sono liberi di aggregare semplicemente i totali comunicati dagli uffici locali, senza analizzare a livello centrale o locale i tipi ed i numeri di

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

casi che costituiscono il saldo. Non è noto quante siano le singole registrazioni che vi figurano. Alcune registrazioni sono rilevanti: un importo di 532,7 milioni di euro (circa il 23 % del saldo totale) rappresenta le obbligazioni doganali derivanti dalle indagini sulle importazioni di burro dalla Nuova Zelanda ⁽⁵⁾; queste obbligazioni sono state contestate e sono stati aditi tribunali nel Regno Unito. Due registrazioni rilevanti, più tipiche, effettuate dal Belgio nel 1995, si riferiscono al contrabbando di sigarette nel 1993 ed insieme sono pari ad un totale di 29,4 milioni di euro (1,3 % del totale).

1.17. Nel 2000, come in anni precedenti ⁽⁶⁾, si sono riscontrati problemi nella tenuta della contabilità B in diversi Stati membri. In Germania le procedure di centralizzazione contabile per la contabilità B sono manuali e non prevedono verifiche sufficienti per garantire l'affidabilità. Si sono constatati casi in cui gli importi accertati non erano stati registrati (Regno Unito) oppure non erano stati adeguati a seguito delle sentenze dei tribunali (Belgio). Nei Paesi Bassi si sta procedendo ad una revisione delle procedure, per far sì che le norme applicate corrispondano interamente ai requisiti giuridici. In Finlandia la contabilità B è sopravvalutata di almeno 0,75 milioni di euro, importo corrispondente al calcolo dei dazi potenziali sulle merci sequestrate; tuttavia, le obbligazioni doganali per queste merci sono state annullate da atti di sequestro e confisca. In una serie di Stati membri (Belgio, Danimarca, Germania) le registrazioni sono eseguite di solito nella contabilità B per le obbligazioni doganali con cauzione, derivanti da operazioni di transito non appurate, a prescindere dall'esistenza o meno di un ricorso formale. È questa una violazione del regolamento, che esige che gli importi garantiti siano resi disponibili.

1.18. È molto probabile che parte del saldo della contabilità B sia irrecuperabile. Il regolamento prescrive di applicare una procedura di inesigibilità quando risulta

1.17. *La Commissione riconosce che l'attuale sistema di contabilità separata può portare ad errori, che per la maggior parte restano isolati, ma che in qualche caso sono sistematici, derivanti da un'errata interpretazione dell'articolo 6 del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000. La Commissione adotta le misure appropriate per porre rimedio ai suddetti problemi e continua a fornire un orientamento agli Stati membri sulla procedura da seguire.*

Venendo agli Stati membri menzionati specificamente, da un'indagine della Commissione svolta in Germania, sui 282 casi indicati come cancellazioni, è emerso che più della metà non aveva ricevuto il trattamento contabile corretto. Sono state fornite informazioni adeguate per migliorare la situazione. La Commissione ha inoltre riscontrato insufficienze nei sistemi in vigore in Danimarca, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito. Sono in corso i negoziati relativi alle necessarie modifiche da apportare alle rispettive procedure. In seguito ad una richiesta della Commissione, le autorità finlandesi hanno modificato il loro sistema agli inizi dell'anno. Dato che i negoziati con il Belgio finora si sono rivelati infruttuosi, la Commissione ha avviato la procedura per violazione del trattato.

⁽⁵⁾ Relazione speciale n. 4/98 sull'importazione nel territorio comunitario ad aliquota di prelievo ridotta e lo smaltimento di prodotti lattiero-caseari di origine neozelandese e di formaggio svizzero (GU C 127 del 24.4.1998 e GU C 191 del 18.6.1998).

⁽⁶⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafi 1.12-1.16; relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998, paragrafo 1.10; dichiarazione di affidabilità sulle attività finanziate dal bilancio generale per l'esercizio finanziario 1997, paragrafi 8.13 e 8.14 (GU C 349 del 17.11.1998); dichiarazione di affidabilità sulle attività finanziate dal bilancio generale per l'esercizio finanziario 1996, paragrafi 19.6 e 19.7 (GU C 348 del 18.11.1997).

che il recupero è impossibile a lungo termine per ragioni che non possono essere imputate agli Stati membri, ma non definisce criteri o limiti di tempo entro i quali uno Stato membro deve ritenere tale un'obbligazione.

1.19. La Commissione ha presentato una proposta di regolamento (7), che prevede di ritirare dalla contabilità B gli importi ritenuti irrecuperabili dopo un periodo di cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'importo oppure della notifica della decisione giudiziaria definitiva. Finché il Consiglio non adotta un regolamento di questo tipo, il saldo della contabilità B continuerà ad includere molti importi che sono de facto irrecuperabili. A parere della Corte non vi è alcuna utilità nel mantenere indefinitamente voci nella contabilità B, se è improbabile che siano recuperate e, perciò, essa ritiene che il regolamento dovrebbe essere modificato secondo la proposta.

1.20. Gli errori minori riscontrati durante il controllo delle operazioni non incidono in misura significativa sui dazi all'importazione che figurano nel conto di gestione, né sulla legittimità e regolarità della riscossione degli importi riportati in tale conto.

Le misure antidumping dell'Unione europea

Introduzione

1.21. Le norme antidumping (8) dell'Unione europea sono state istituite nel 1968 (9). Da allora il quadro

(7) Proposta modificata di regolamento (CE, Euratom) del Consiglio che modifica il regolamento (CEE, Euratom) n. 1552/89 recante applicazione della decisione 94/728/CE, Euratom relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità — COM(98) 0209 def. (GU C 150 del 16.5.1998, pag. 20).

(8) Oltre alle misure antidumping la legislazione comunitaria prevede anche misure intese a compensare le sovvenzioni concesse da paesi terzi per le esportazioni nella Comunità. Nella presente relazione il termine misure «antidumping» comprende anche le «misure di compensazione», il cui contenuto, procedure di applicazione ed effetti sono molto simili a quelli delle misure «antidumping».

(9) Regolamento (CEE) n. 459/68 del Consiglio del 5 aprile 1968 (GU L 93 del 17.4.1968, pag. 1).

normativo è stato modificato⁽¹⁰⁾ per conformarsi all'evoluzione degli accordi internazionali nel contesto dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT)⁽¹¹⁾.

1.22. Secondo le disposizioni del regolamento (CE) n. 384/96 del Consiglio, il regolamento di base sull'antidumping, un prodotto è considerato oggetto di dumping quando il suo prezzo all'esportazione nella Comunità è inferiore al prezzo di vendita normale nel paese esportatore. Un dazio antidumping può essere imposto in caso di pregiudizio per un'industria comunitaria, se vi è un nesso casuale con il dumping e se la misura è nell'interesse dell'Unione europea⁽¹²⁾.

1.23. I dazi antidumping sono risorse proprie della Comunità e sono riscossi dalle autorità doganali come i dazi doganali normali. Durante l'esercizio finanziario 2000, in tutta la Comunità sono stati riscossi circa 139 milioni di euro di dazi antidumping. Alla fine dell'anno 70 prodotti, originari di 38 paesi, sono stati sottoposti a misure antidumping definitive.

1.24. La procedura che porta all'adozione di una misura antidumping inizia con una denuncia scritta, presentata da una persona fisica o giuridica che agisce per conto dell'industria comunitaria cui si è recato pregiudizio. La

⁽¹⁰⁾ Per le misure antidumping si applica il regolamento (CE) n. 384/96 del Consiglio, del 22 dicembre 1995 (GU L 56 del 6.3.1996, pag. 1) e per le misure di compensazione contro le sovvenzioni il regolamento (CE) n. 2026/97 del Consiglio, del 6 ottobre 1997 (GU L 228 del 21.10.1997, pag. 1). Per i prodotti coperti dalla Comunità europea del carbone e dell'acciaio, norme particolari figurano nelle decisioni della Commissione n. 2277/96/CECA del 28 novembre 1996 (GU L 308 del 29.11.1996, pag. 11) e n. 1889/98/CECA del 3 settembre 1998 (GU L 245 del 4.9.1998, pag. 3). A grandi linee le due decisioni seguono i regolamenti di base del Consiglio.

⁽¹¹⁾ Riguardo alle misure antidumping: «Agreement on implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994»; riguardo alle misure di compensazione contro le sovvenzioni: «Agreement on subsidies and countervailing measures». L'organizzazione mondiale del commercio (OMC) creata nel 1995, costituisce il quadro amministrativo internazionale per l'attuazione degli accordi GATT.

⁽¹²⁾ I dazi antidumping sono istituiti per colmare il divario fra i prezzi dumping ed i prezzi normali all'esportazione, ad un livello sufficiente per eliminare il pregiudizio all'industria nazionale.

denuncia deve contenere elementi probatori riguardo al dumping, al pregiudizio ed al nesso causale fra i due. In base alla denuncia la Commissione decide, entro 45 giorni, se avviare un'inchiesta, che deve essere conclusa entro 15 mesi. Dopo che dall'inizio dell'inchiesta sono trascorsi 60 giorni, e non più di nove mesi, la Commissione può imporre dazi antidumping *provvisori*, che possono essere applicati al massimo per un periodo di nove mesi e sono sempre coperti da una garanzia. Quando, alla fine dell'inchiesta, la Commissione ritiene che esistano dumping e conseguente pregiudizio e che un intervento corrisponda all'interesse della Comunità, essa propone che siano imposti dazi antidumping *definitivi* mediante un regolamento del Consiglio. I dazi antidumping possono essere imposti *retroattivamente* (cfr. il paragrafo 1.41) purché le autorità doganali siano state informate di questa possibilità a tempo debito ⁽¹³⁾.

1.25. Un'inchiesta può concludersi senza l'imposizione di dazi antidumping se gli esportatori si impegnano a non applicare prezzi dumping. La Commissione può accettare l'impegno dell'esportatore se è convinta che questi cesserà il dumping. Per ragioni inerenti alla protezione degli interessi commerciali, il contenuto dettagliato degli impegni (prezzi minimi e/o quantitativi massimi delle esportazioni nella Comunità) è noto solo alla Commissione. Il Consiglio europeo di Essen del 9 e 10 dicembre 1994 ha chiesto alla Commissione, per quanto riguarda i paesi candidati all'adesione, di accettare impegni, laddove possibile, anziché imporre dazi antidumping ⁽¹⁴⁾.

1.26. Il controllo della Corte sulla gestione delle misure antidumping è stato svolto presso la Commissione ed in otto Stati membri ⁽¹⁵⁾. Ne hanno fatto parte anche colloqui con rappresentanti delle industrie interessate, in merito alla fattibilità ed all'efficacia delle misure antidumping.

1.25. *I parametri chiave degli impegni sono tenuti riservati, oltre che per proteggere gli interessi commerciali degli esportatori, anche per evitare che gli impegni proposti e la loro applicazione portino a comportamenti contrari alla concorrenza.*

⁽¹³⁾ La registrazione delle importazioni deve essere richiesta da un regolamento specifico della Commissione.

⁽¹⁴⁾ Le conclusioni del Consiglio europeo di Essen indicano che la Commissione «darà, su base caso per caso e laddove appropriato, una chiara preferenza agli impegni di prezzo rispetto all'imposizione di dazi al fine di chiudere le procedure antidumping ove sia stato constatato un pregiudizio».

⁽¹⁵⁾ Belgio, Germania, Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Le constatazioni del controllo

La gestione e il controllo delle misure antidumping

La base di dati antidumping

1.27. A norma dell'articolo 14, paragrafo 6 del regolamento di base, gli Stati membri comunicano mensilmente alla Commissione le operazioni relative all'importazione dei prodotti soggetti alle inchieste o alle misure, nonché l'importo dei dazi riscossi. Servendosi delle relazioni degli Stati membri la Commissione ha costituito nel 1997 una base di dati nota sotto il nome «base di dati 14/6». Questa base di dati, qualora fosse affidabile, potrebbe essere utilizzata per monitorare le misure antidumping e valutarne gli effetti, nonché per sottoporre a controlli incrociati gli importi dichiarati dagli Stati membri negli estratti mensili della contabilità delle risorse proprie ⁽¹⁶⁾.

1.28. La Corte ha confrontato gli importi comunicati dagli Stati membri per la base di dati 14/6 con gli importi indicati negli estratti mensili della contabilità delle risorse proprie. Per tutti gli Stati membri sono state constatate differenze significative. Queste ultime sono imputabili a fattori obiettivi, come metodi diversi di raccolta dei dati ⁽¹⁷⁾ e differenze nei periodi relativi alla comunicazione ⁽¹⁸⁾, ma principalmente ad equivoci o errori.

1.29. Il divario più importante riguarda la Germania, dove nel 1999 sono stati riscossi e contabilizzati 24 milioni di euro di dazi antidumping, ma per la base di dati 14/6 sono stati riportati 188,8 milioni di euro.

1.28. Sulla base di un raffronto fra le due fonti di dati menzionate in questo paragrafo la Commissione conferma le constatazioni della Corte. Le discrepanze riscontrate sono state oggetto di indagine durante le visite di controllo dell'anno scorso. Dato che le differenze erano dovute ad alcuni equivoci, questi ultimi sono stati discussi con gli Stati membri interessati. Tuttavia, la Commissione ritiene che, dato che un sistema deve includere i dati rilevanti concernenti i dazi sia provvisori che definitivi e le altre informazioni disponibili sui dazi definitivi recuperati, comunicati conformemente alle scale cronologiche contabili, le eventuali differenze, anche se apparentemente importanti non avranno mai un valore conclusivo.

1.29. La Commissione conferma i rilievi della Corte e osserva inoltre che, dato che il tipo di formulario di notifica utilizzato dalla Germania è stato fra le cause di confusione, è stato chiesto alle autorità di questo paese di modificarlo.

⁽¹⁶⁾ Gli estratti mensili sono inoltrati secondo la decisione 97/245/CE, Euratom della Commissione, del 20 marzo 1997, che fissa le modalità di comunicazione da parte degli Stati membri di talune informazioni trasmesse alla Commissione nel quadro del sistema delle risorse proprie delle Comunità (GU L 97 del 12.4.1997, pag. 12).

⁽¹⁷⁾ I dati nella base 14/6 devono essere disponibili rapidamente e non comprendono le correzioni apportate ad una data successiva. Inoltre, la base di dati 14/6 deve comprendere i dazi antidumping provvisori (garanzie) e quelli definitivi, mentre per le risorse proprie sono registrati solo i dazi antidumping riscossi.

⁽¹⁸⁾ Ad esempio, la base di dati 14/6 per il mese «n» riflette le operazioni per quel mese, ma queste non figurano nelle dichiarazioni mensili della Commissione fino al mese «n + 2».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Ciò è dovuto in parte al fatto che, in una serie di casi, gli agenti doganali hanno indicato nelle relazioni 14/6, al posto dell'importo del dazio riscosso, la cifra rappresentante il peso in chilogrammi delle merci importate. Questi errori sono passati inosservati poiché in Germania non si è proceduto ad un raffronto fra le registrazioni delle dogane sui dazi antidumping riscossi ed il sistema manuale di trasmissione utilizzato per la base di dati 14/6.

1.30. A causa dell'inaffidabilità dei dati e della mancanza di raffronti, a livello degli Stati membri o della Commissione, fino all'epoca del controllo della Corte è stato possibile servirsi solo in misura limitata della base di dati 14/6.

Controlli specifici insufficienti sulle importazioni soggette a dazi antidumping

1.31. Poiché un dazio antidumping è molto più elevato di un dazio doganale normale⁽¹⁹⁾, è notevole il rischio che certi importatori cerchino di evaderlo con dichiarazioni inesatte sul paese di origine o sulle caratteristiche delle merci, la voce doganale applicabile, il produttore o l'esportatore, il prezzo d'importazione se è fissato un prezzo minimo. I rischi particolari connessi alle dichiarazioni d'importazione attinenti a merci soggette a dazi antidumping dovrebbero essere analizzati dalle dogane e si dovrebbe prevedere l'uso di metodi e di strumenti di controllo particolari.

1.32. A causa del numero estremamente elevato delle operazioni d'importazione e della necessità economica di garantire la fluidità degli scambi internazionali, la maggior parte delle dichiarazioni doganali sono accettate senza provvedere ad un controllo o in base ad un semplice esame prima facie dei documenti presentati

1.30. La Commissione può confermare che l'affidabilità della base dati 14/6 al momento dell'audit della Corte era ancora limitata. Tuttavia sono stati utilizzati i dati disponibili, per varie richieste, in particolare il controllo degli impegni. Inoltre, i servizi della Commissione hanno preparato nuovi orientamenti, che sono entrati in vigore il 1° gennaio 2001. I notevoli sforzi compiuti nel corso degli ultimi due anni per migliorare la qualità cominciano ora a dare i loro frutti.

È importante tener presenti le dimensioni del compito che ci aspetta, vale a dire controllare e integrare nella base dati le comunicazioni provenienti da 15 Stati membri effettuate su base mensile per un totale di decine di migliaia di operazioni.

1.31-1.34. Nel quadro del concetto di gestione del rischio l'anti-dumping deve essere considerata una area che merita un'attenzione particolare. Nel 1997 la Commissione ha preparato, in collaborazione con gli Stati membri, e pubblicato «Una guida all'analisi del rischio e ai controlli doganali». Al capitolo 3, paragrafo 3, di questa guida, vengono definiti indicatori di rischio specifici per merci soggette a dazi antidumping e di compensazione. Tali indicatori dovrebbero coprire i rischi indicati dal controllo della Corte.

⁽¹⁹⁾ Ad esempio, l'aliquota del dazio antidumping sulle importazioni di accessori per tubi originari della Repubblica popolare cinese o di Taiwan [regolamenti (CE) n. 584/96 e (CE) n. 763/2000 del Consiglio] è del 58,6 %, mentre l'aliquota del dazio doganale è del 3,7 %.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

dall'importatore. Si può provvedere ad un trattamento specifico delle dichiarazioni doganali relative a dazi antidumping solo se è possibile selezionare un numero consistente di operazioni da sottoporre a controlli specifici appropriati (esame fisico delle merci, analisi di laboratorio, verifica dell'autenticità dei documenti, ecc.). Quando esiste un sistema informatico che registra tutte le dichiarazioni doganali, la selezione può essere eseguita utilizzando marcatori automatici («filtri») risultanti da un'analisi di rischio. In questo caso l'agente doganale che tratta una dichiarazione «marcata» è informato del fatto che la dichiarazione presenta rischi specifici e necessita di un controllo particolare.

1.33. Il controllo della Corte ha mostrato che in Germania l'amministrazione doganale non dispone di un sistema informatico completo per appurare e registrare tutte le dichiarazioni d'importazione. Questa deficienza non è peraltro compensata in altri modi: non esiste ancora un'unità operativa centrale addetta all'analisi di rischio e gli uffici doganali non sono informati in misura sufficiente delle caratteristiche delle importazioni soggette a dazi antidumping.

1.34. Naturalmente la qualità del controllo doganale dipende da un impiego efficace e appropriato degli strumenti disponibili. In Belgio, Francia e Spagna si è osservato che, in alcuni casi, i filtri applicati non coprivano sufficientemente i rischi specifici connessi all'importazione di merci soggette a misure antidumping. Nel Regno Unito il numero di errori e di omissioni constatato durante il controllo della Corte ha palesato un uso insufficiente degli strumenti disponibili.

Determinazione del prezzo all'importazione

1.35. Il prezzo «netto franco frontiera comunitaria» costituisce la base per calcolare i dazi ad valorem e per controllare i prezzi minimi all'importazione. L'articolo 147 del regolamento che fissa le disposizioni di applicazione del codice doganale comunitario⁽²⁰⁾ stabilisce che, in caso di vendite successive anteriori alla valutazione (comprese le vendite all'interno del territorio doganale dell'UE), il prezzo all'importazione di cui tener conto è normalmente il prezzo fissato per l'ultima

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.33. *La Commissione è d'accordo sul fatto che tutte le amministrazioni devono migliorare in continuazione la loro infrastruttura operativa, di preferenza incrementando l'uso dell'informatica, in particolare nel campo della analisi di rischio.*

1.34. *Le anomalie menzionate dalla Corte vengono seguite dalla Commissione che prenderà le azioni correttive eventualmente necessarie.*

Va anche osservato che sono in corso numerose attività nel quadro del programma Dogana 2002 dirette a promuovere un'impostazione comunitaria alla gestione del rischio. Rientrando nel piano di applicazione di analisi del rischio e avvalendosi del lavoro svolto precedentemente, queste attività comprendono lo sviluppo di indicatori di rischio per le procedure doganali di registrazione, importazione, esportazione e transito.

1.35-1.36. *La Commissione desidera sottolineare che, in attesa di una presa di posizione definitiva in merito, in diverse occasioni sono stati dati orientamenti provvisori agli Stati membri da parte dei servizi della Commissione.*

⁽²⁰⁾ Regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del codice doganale comunitario (GU L 253 dell'11.10.1993, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

vendita prima dell'immissione in libera pratica delle merci, che si presume essere il prezzo di vendita più elevato. Applicando la norma delle vendite successive sarebbe possibile aumentare il prezzo all'importazione fino al livello del prezzo minimo, evitando così i dazi antidumping.

1.36. La Germania, i Paesi Bassi e il Regno Unito hanno chiesto alla Commissione orientamenti in merito all'applicazione della norma delle vendite successive in materia di antidumping, ma all'epoca del controllo la Commissione non aveva ancora espresso un parere definitivo in proposito.

I dazi antidumping differenziati

1.37. L'aliquota di un dazio antidumping può essere differenziata a seconda del particolare esportatore o produttore interessato. Sorgono problemi specifici se gli esportatori ed i produttori che beneficiano di un'aliquota del dazio più favorevole non sono identificati chiaramente nel testo dei regolamenti. Un esempio di questi problemi è il regolamento (CE) n. 1567/97 del Consiglio, del 1° agosto 1997, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di borsette in cuoio originarie della Repubblica popolare cinese ⁽²¹⁾. Questo regolamento istituisce dazi antidumping differenziati per le borsette prodotte in fabbriche cinesi da diverse società non registrate secondo le leggi della Repubblica popolare cinese.

1.38. Incertezze quanto ai veri proprietari delle fabbriche cinesi, l'ortografia corretta dei nomi delle società cinesi ed il fatto che le società indicate nei documenti d'esportazione corrispondessero a società con nomi leggermente differenti menzionate nel regolamento, hanno ostacolato considerevolmente controlli doganali efficaci.

1.37-1.38. *La Commissione desidera chiarire le condizioni specifiche alle quali deve essere applicata la politica antidumping. L'applicazione dei dazi antidumping, inclusi quelli relativi a singoli esportatori, deve avvenire sulla base del regolamento relativo. Nella maggior parte dei casi si tratta di una questione semplice e le società che hanno diritto ad un dazio individuale possono essere facilmente individuate sulla base dei documenti di importazione. Per quanto riguarda il caso specifico menzionato, che risale al 1997, le difficoltà sono sorte a causa della particolare struttura societaria dei fabbricanti esportatori (principalmente il fatto che diversi fabbricanti registrati con sede a Hong Kong producevano in realtà nella Repubblica popolare cinese attraverso delle filiali prive di personalità giuridica secondo il diritto della RPC), che doveva riflettersi nei regolamenti che imponevano le misure, oltre a problemi linguistici (come la traslitterazione dei nomi cinesi).*

In ogni caso, sono stati compiuti sforzi incessanti per cercare di migliorare la chiarezza dei regolamenti antidumping. Quando è necessario, l'indirizzo delle singole società viene indicato nel regolamento allo scopo di rendere più facile l'identificazione.

⁽²¹⁾ GU L 208 del 2.8.1997, pag. 31. L'elenco delle società cui si applicano dazi antidumping differenziati è stato ampliato e modificato diverse volte:

- a) regolamento (CE) n. 2380/1998 del Consiglio (GU L 296 del 5.11.1998, pag. 1);
- b) regolamento (CE) n. 175/2000 del Consiglio (GU L 22 del 27.1.2000, pag. 25);
- c) regolamento (CE) n. 133/2001 del Consiglio (GU L 23 del 25.1.2001, pag. 9).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.39. In un caso, in cui il nome dell'esportatore non coincideva con il nome indicato nel regolamento, le dogane tedesche hanno richiesto in un primo tempo dazi antidumping. Successivamente i dazi sono stati rimborsati su presentazione, da parte dell'importatore, della fotocopia di una lettera confidenziale inviata dalla Commissione ad un avvocato belga, che, apparentemente, aveva cercato chiarimenti sull'identità di una delle ditte che beneficiavano di dazi ad aliquota ridotta. Questa lettera spiegava le relazioni fra i beneficiari del dazio ridotto menzionati esplicitamente nel regolamento, la fabbrica ed una società collegata che commercializzava le borsette.

1.40. Ai fini di un'applicazione corretta, uniforme ed efficace delle misure antidumping, le decisioni adottate dalle dogane dovrebbero basarsi testualmente sui regolamenti del Consiglio. Se la Commissione ritiene che certe disposizioni consentano un'interpretazione più ampia di quella risultante dal rispettivo testo in senso stretto, essa dovrebbe informare ufficialmente tutte le amministrazioni doganali nazionali, in modo da garantire la parità di trattamento di tutti gli importatori. Comunque, la Commissione dovrebbe cercare di formulare chiaramente i regolamenti antidumping, per consentire controlli doganali efficaci.

La riscossione retroattiva di dazi antidumping sulle importazioni registrate

1.41. Per gli agenti doganali la riscossione retroattiva di dazi antidumping sulle importazioni registrate è una procedura insolita. Il codice doganale comunitario fa riferimento espressamente alla riscossione di dazi antidumping provvisori⁽²²⁾. Tuttavia, lo stesso codice non fa alcun riferimento alla situazione molto più delicata dei dazi antidumping retroattivi. Benché i regolamenti antidumping costituiscano una base giuridica sufficiente per la riscossione retroattiva di dazi antidumping, una menzione nel codice doganale comunitario e, in particolare, la definizione di un termine specifico per la riscossione (come è stato fatto per i dazi antidumping provvisori) richiamerebbero l'attenzione degli agenti doganali su questa situazione particolare.

⁽²²⁾ Articolo 218, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GUL 302 del 19.10.1992, pag. 1).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.39. La Commissione osserva che la concessione di un'aliquota ridotta all'esportatore in questione era giustificata e desidera chiarire la situazione. La dogana tedesca ha riscosso il dazio in vigore a livello nazionale sulle importazioni provenienti da un esportatore che aveva diritto ad una aliquota ridotta, in quanto la documentazione di vendita relativa non identificava la società con il suo nome intero, come figurava nel regolamento pertinente. L'esportatore chiedeva allora alla Commissione di confermare che egli aveva diritto effettivamente ad un'aliquota ridotta. Dopo aver verificato la relativa documentazione, la Commissione forniva la conferma richiesta, che, seguendo la prassi usuale, veniva inviata al rappresentante legale dell'esportatore, che aveva sede a Bruxelles. Tale conferma veniva poi inviata dall'esportatore alla dogana tedesca attraverso l'importatore delle merci, con la richiesta di poter beneficiare dell'aliquota ridotta applicabile. La Commissione riconosce che a differenza della prassi seguita usualmente, non è stata inviata direttamente alle autorità doganali copia della corrispondenza che essa ha scambiato con l'esportatore.

1.40. La Commissione mette a disposizione degli Stati membri attraverso TARIC, i dati relativi alla normativa antidumping pubblicati, allo scopo di assicurare un'applicazione uniforme e simultanea delle misure antidumping.

La Commissione cerca di avere delle disposizioni giuridiche chiare. Inoltre, i servizi della Commissione forniscono informazioni sui testi applicabili su richiesta degli Stati membri.

1.41. Il codice doganale comunitario effettivamente non menziona la riscossione retroattiva di dazi antidumping nei casi indicati dalla Corte dei conti. Tuttavia, in tali situazioni, si applicano le disposizioni precise del codice, applicabili in materia di contabilizzazione a posteriori dei dazi all'importazione dovuti. Pertanto, ai sensi dell'articolo 220, paragrafo 1, del codice, quando i dazi all'importazione non siano stati contabilizzati o sono stati contabilizzati ad un livello inferiore all'importo legalmente dovuto, la contabilizzazione dei dazi da riscuotere o che rimangono da riscuotere deve avvenire entro due giorni dalla data in cui l'autorità doganale si è resa conto della situazione in atto ed è in grado di calcolare l'importo legalmente dovuto e di determinarne il debitore. Il debito doganale che ne deriva deve essere comunicato al debitore entro il termine stabilito dall'articolo 221 del codice.

Di conseguenza, se già esiste una regola generale relativa ai tempi di recupero, non è richiesta la determinazione di un termine specifico per questo tipo di dazio all'importazione. Verrà tuttavia esaminata con gli Stati membri, nel quadro del comitato del codice doganale, l'opportunità di stabilire un termine specifico, in quanto potrebbe rendersi necessaria una modifica del codice doganale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.42. Nella maggior parte degli Stati membri visitati dalla Corte si sono riscontrati problemi relativi a casi in cui è stato necessario riscuotere retroattivamente dazi antidumping su importazioni registrate. I problemi più importanti sono i seguenti:

- a) in Germania, poiché non esiste un sistema informatizzato di registrazione di tutte le dichiarazioni d'importazione, gli uffici doganali registrano le importazioni conservando una copia della dichiarazione d'importazione. Questa procedura non garantisce una documentazione completa: operazioni tralasciate o documenti smarriti non potrebbero mai essere identificati;
- b) nel porto di Amburgo (Germania), non si era provveduto alla registrazione di accendini ricaricabili ⁽²³⁾. Le dogane hanno scoperto l'errore solo diversi mesi dopo l'istituzione dei dazi antidumping. Nel frattempo alcuni importatori avevano fatto fallimento ed altri erano irreperibili all'indirizzo indicato. All'epoca del controllo la riscossione di dazi antidumping per circa 1,1 milioni di euro era ancora in sospenso;
- c) nel porto di Anversa (Belgio), importazioni di accendini ricaricabili soggetti a dazi retroattivi non sono state selezionate ed estratte dalla base di dati che registra tutte le dichiarazioni doganali. La Corte ritiene che, a causa di questa lacuna, devono ancora essere riscossi circa 1,7 milioni di euro di dazi antidumping definitivi;
- d) in Svezia, a causa di un equivoco sulla ripartizione delle responsabilità fra uffici centrali e regionali, non sono stati riscossi dazi per circa 0,1 milioni di euro;
- e) a Southampton (Regno Unito), a causa di deficienze nella procedura di registrazione, la riscossione retroattiva di dazi sulle importazioni di borsette provenienti dalla Cina è iniziata solo poco prima della visita di controllo della Corte. La riscossione di dazi antidumping dovuti, per circa 0,4 milioni di euro, era ancora in corso all'epoca del controllo della Corte.

1.42.

- a) *La Commissione si rende conto dei rischi amministrativi inerenti al sistema tedesco e ne ha ripetutamente richiesto l'informatizzazione.*
- b) - e) *La Commissione sta indagando su questi casi e prenderà le eventuali misure necessarie, inclusa, se opportuna, l'imposizione di interessi sugli accertamenti tardivi.*

⁽²³⁾ Regolamento (CE) n. 971/98 della Commissione del 7 maggio 1998 (GU L 135 dell'8.5.1998, pag. 38). Il dazio antidumping definitivo sugli accendini registrati è stato imposto dal regolamento (CE) n. 192/1999 del Consiglio del 25 gennaio 1999 (GU L 22 del 29.1.1999, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Seguito insufficiente dei messaggi di mutua assistenza

1.43. Norme specifiche sulla «mutua assistenza» fra le amministrazioni nazionali ed europee ⁽²⁴⁾ dispongono che gli Stati membri comunicano alla Commissione ogni informazione utile sulle merci che si presume abbiano formato oggetto di violazioni della regolamentazione doganale, sui metodi ed i procedimenti utilizzati per violare la normativa doganale e sulle insufficienze o lacune rilevate nell'applicazione della legislazione doganale. Le informazioni sui casi che richiedono indagini coordinate e interventi da parte di diverse amministrazioni nazionali sono comunicate agli Stati membri dall'Ufficio europeo antifrode (ULAF) ⁽²⁵⁾ come «messaggi di mutua assistenza».

1.44. Insufficienze nel seguito dato a questi messaggi sono state constatate nel Regno Unito, in Germania e in Belgio. Nel Regno Unito si è dato seguito in misura sufficiente solo a tre di dieci messaggi di mutua assistenza recenti esaminati dai controllori della Corte. Ciò è dovuto sia a deficienze amministrative, sia al fatto che le indagini sono limitate in generale a casi in cui le entrate potenzialmente a rischio sono superiori ad un milione di GBP (circa 1,6 milioni di euro). In Germania non è possibile individuare tutti gli uffici doganali attraverso i quali potrebbero essersi verificate importazioni presumibilmente irregolari. L'amministrazione doganale centrale inoltra i messaggi di mutua assistenza ad un numero limitato di uffici locali selezionati empiricamente. Sia in Belgio, sia in Germania la Corte ha osservato diversi casi in cui, a seguito di messaggi di mutua assistenza, erano state scoperte irregolarità, già nel 1999 e nel 2000, ma gli importi dovuti non erano ancora stati recuperati.

1.43. *La Commissione sta esaminando l'efficienza dei sistemi utilizzati da ogni Stato membro per il trattamento dei messaggi di mutua assistenza nel quadro del programma annuale di ispezione del 2001.*

1.44. *La Commissione ha inoltre informato le autorità del Regno Unito sulle lacune presenti nelle loro procedure per il trattamento dei messaggi di mutua assistenza. Ulteriori verifiche delle procedure in vigore nel Regno Unito, in Belgio e in Germania, verranno effettuate nel 2001. Le osservazioni fatte dalla Corte verranno verificate nell'ambito di questo controllo.*

⁽²⁴⁾ Regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio, del 13 marzo 1997, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione fra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola (GU L 82 del 22.3.1997, pag. 1).

⁽²⁵⁾ ULAF: Ufficio europeo per la lotta antifrode.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Limiti all'efficacia delle misure antidumping

Durata e complessità delle procedure

1.45. Le procedure sottoesposte possono indebolire l'efficacia delle misure antidumping:

- a) di solito la Commissione interviene in base ad una denuncia scritta, che deve già contenere elementi probatori concreti del danno e del pregiudizio. La preparazione di questi documenti obbliga le imprese interessate a predisporre fascicoli e statistiche esauritivi, che richiedono molto tempo;
- b) anche se la denuncia scritta dà adito ad un'inchiesta della Commissione, una decisione sull'imposizione di dazi antidumping provvisori spesso è presa solo verso la fine del termine massimo di nove mesi dall'inizio dell'indagine e l'adozione di una decisione sulle misure antidumping definitive richiede di solito un periodo di 15 mesi, che corrisponde al termine massimo concesso;
- c) per ogni modifica o esame di una misura esistente si applica la stessa lunga procedura; è necessaria una denuncia scritta, con elementi probatori documentati in modo esauritivo.

1.46. Un esempio degli svantaggi economici della lunga durata della procedura è rappresentato dal settore dei fertilizzanti. Poiché questi ultimi sono acquistati ed utilizzati principalmente durante il periodo della semina, se il dumping comincia verso l'inizio di questo periodo, prima che sia adottata la prima misura antidumping possibile (dazi provvisori), i produttori di fertilizzanti comunitari avranno perduto un'intera campagna di commercializzazione.

1.45.

a) *In base alla normativa applicabile, le denunce devono essere documentate. La natura quasi giudiziaria delle indagini antidumping significa che le decisioni e le constatazioni devono essere basate su fatti, in quanto la Commissione non può avviare indagini o imporre delle misure sulla base di affermazioni non suffragate da prove.*

b) e c) *I servizi della Commissione lavorano sempre entro i termini fissati nei relativi accordi internazionali e la normativa comunitaria. Le misure anti-dumping devono basarsi su una indagine approfondita e completa, che richiede del tempo. Se tali misure dovessero essere imposte dopo una indagine affrettata e superficiale tale strumento perderebbe tutta la sua credibilità e darebbe adito a ricorsi, certamente non auspicabili, presso i tribunali. In ogni caso, i dazi provvisori possono essere introdotti quando essi sono giustificati e di solito lo sono in quei casi in cui vengono poi imposti definitivamente. Va inoltre osservato che nel caso delle misure di revisione essi sono di solito già in vigore.*

In breve, una procedura corretta, che includa i diritti della difesa, richiede tempo e risorse, ma si tratta di una necessità indispensabile.

1.46. *La Commissione sottolinea che i requisiti legali applicabili devono essere rispettati. Delle misure possono essere imposte solo dopo un'indagine completa. Inoltre, se venissero prese affrettatamente delle misure prima di verificare le affermazioni dell'industria comunitaria, gli esportatori potrebbero perdere ingiustificatamente un'intera campagna di commercializzazione qualora le suddette affermazioni risultassero infondate.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Le deficienze degli impegni

1.47. La riservatezza degli impegni crea problemi per le autorità doganali, in particolare quando le importazioni hanno luogo attraverso paesi terzi, come si è verificato nel caso del regolamento (CE) n. 2320/97 del Consiglio, del 17 novembre 1997, che istituisce dazi antidumping definitivi su alcuni tipi di tubi di acciaio senza saldatura ⁽²⁶⁾ ⁽²⁷⁾.

1.48. Sebbene il regolamento disponga che i produttori esportatori devono rilasciare certificati di produzione, esso non prevede un controllo incrociato fra i certificati presentati per lo sdoganamento e gli elenchi dei certificati emessi, che devono essere inviati alla Commissione, cosicché questa possa accertare che gli esportatori hanno rispettato gli impegni.

Protezione insufficiente del mercato

1.49. Dal controllo della Corte è risultato che le merci soggette a dazi antidumping, qualora siano importate con provenienza da taluni paesi, possono essere importate in grandi quantità con provenienza da altri paesi a prezzi inferiori a quelli delle importazioni cui si applicano dazi antidumping (ad esempio magnesio grezzo, «chamottes» refrattarie, glifosato). Nel caso delle chamotte refrattarie, nel 1999 il quantitativo importato con provenienza da paesi non soggetti a dazi antidumping

1.47. La Commissione sottolinea che i particolari riguardanti gli impegni sui prezzi costituiscono informazioni commerciali di carattere estremamente sensibile e riservato (cfr. anche le osservazioni al paragrafo 1.25. supra). Questo non impedisce alle dogane di controllare l'autenticità sia dei certificati di produzione a cui fa riferimento la Corte che di eventuali altri requisiti formali, che non siano coperti da riservatezza. La Commissione infatti ha collaborato con le amministrazioni doganali degli Stati membri nell'accertare la autenticità di tali certificati ogniqualvolta sono sorti dei dubbi in merito. Infine, il rispetto dei prezzi minimi viene monitorato dai servizi della Commissione.

1.48. Per ragioni attinenti alla tutela di interessi commerciali, solo la Commissione conosce i particolari degli impegni, come la Corte ha dichiarato al punto 1.25 della sua relazione.

La TARIC include i dati concernenti l'obbligo di presentare un certificato (menzionato nella rispettiva normativa antidumping) come condizione per applicare un dazio differenziato antidumping o un'esenzione del dazio, per la società in questione.

I dati forniti dagli Stati membri per la base dati 14/6 permettono di distinguere le importazioni soggette a dazi da quelle soggette a impegni da parte dei singoli esportatori. Oltre alle comunicazioni di impegno fatte dagli stessi esportatori, è in vigore un sistema di doppi controlli che consente di individuare eventuali problemi.

1.49. Il fatto che un prodotto soggetto a dazi antidumping possa essere importato da altri paesi a prezzi che sono inferiori a quelli delle importazioni alle quali si applicano i dazi è irrilevante. Un prezzo basso non significa necessariamente che il prodotto venga venduto sottocosto. Il fine delle misure antidumping non è di proteggere il mercato comunitario da importazioni a basso prezzo in generale, ma di reagire alle pratiche di dumping che arrecano un danno all'industria comunitaria.

⁽²⁶⁾ GU L 322 del 25.11.1997, pag. 1.

⁽²⁷⁾ A norma dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 2320/97 del Consiglio, i prodotti devono essere prodotti e venduti all'esportazione nella Comunità dalle imprese elencate su presentazione ai servizi doganali competenti dello Stato membro dell'originale di un certificato di produzione valido emesso da una delle imprese elencate nel regolamento. Gli impegni accettati riguardavano 11 produttori che esportavano dai seguenti paesi: Ungheria, Polonia, Repubblica ceca, Romania e Slovacchia.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

era quasi il triplo dei quantitativi soggetti a dazi antidumping, e nel primo caso i prezzi erano inferiori fino al 50 % a quelli dei secondi ⁽²⁸⁾. È discutibile se, in casi simili, la misura antidumping applicata garantisca una protezione efficace del mercato comunitario.

Conclusioni e raccomandazioni

1.50. Complessivamente il controllo della Corte non ha rilevato distorsioni importanti nell'applicazione dei regolamenti antidumping. Tuttavia, il controllo del sistema esistente ha palesato diverse deficienze a livello sia della Commissione, sia degli Stati membri. L'evasione di dazi antidumping non solo provoca una perdita di risorse proprie, ma riduce anche l'efficacia della politica antidumping.

1.51. In questo contesto la Commissione dovrebbe:

- a) assicurare l'affidabilità della «base di dati 14/6» e provvedere a controlli incrociati fra il suo contenuto e le informazioni finanziarie inoltrate dagli Stati membri sulle risorse proprie corrispondenti ai dazi antidumping (paragrafi 1.27-1.30);
- b) far sì che il controllo doganale sia efficace evitando una formulazione ambigua o imprecisa dei regolamenti sui dazi doganali e sui dazi antidumping (paragrafi 1.40-1.41);
- c) dare orientamenti appropriati alle dogane nazionali in materia di interpretazione e applicazione della normativa antidumping (paragrafi 1.36 e 1.40);
- d) raccogliere ed analizzare tutte le informazioni disponibili (come la base di dati 14/6, le dichiarazioni sulle risorse proprie, Ownres, la mutua assistenza, Eurostat...) ponendo in rilievo caratteristiche o pratiche anomale negli scambi, e tenendone conto nel predisporre ed attuare la sua politica antidumping.

1.50. *Le risposte della Commissione si sono basate sui risultati delle sue ispezioni effettuate nel corso del 2000, guardando all'efficienza e all'affidabilità delle procedure per il calcolo e la riscossione dei dazi antidumping negli Stati membri. Accanto alle singole relazioni relative ad ogni Stato membro, che includevano 35 osservazioni, la Commissione ha preparato inoltre una relazione tematica che riuniva le diverse tendenze constatate. Le ispezioni della Commissione sui dazi antidumping sono avvenute utilizzando un'impostazione basata sui sistemi e concentrata su settori fondamentali includendo, naturalmente, una valutazione della conformità.*

1.51.

a) *La Commissione ritiene che l'applicazione di questa raccomandazione difficilmente porterà ad un miglioramento sostanziale, dati i diversi obiettivi e fasi temporali dei due sistemi.*

b) *La Commissione compie sforzi continui al fine di disporre di disposizioni giuridiche chiare e non ritiene che la presente formulazione dei regolamenti antidumping sia ambigua.*

Il codice doganale comunitario e le connesse disposizioni di applicazione sono stati e continuano ad essere oggetto di regolare aggiornamento e semplificazione.

c) *L'applicazione della normativa comunitaria rientra ovviamente fra le principali responsabilità degli Stati membri, ma se dovessero rendersi necessari dei chiarimenti la Commissione naturalmente collaborerà con essi.*

d) *La Commissione assicura un uso appropriato dei canali di informazione a sua disposizione, ma ritiene che uno dei motori della sua iniziativa antidumping, vale a dire l'impulso dato dalle denunce dell'industria, debba essere conservato. L'iniziativa presa autonomamente deve rispettare il quadro giuridico e mantenere un carattere subordinato.*

⁽²⁸⁾ Secondo i dati statistici di Eurostat.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.52. Le autorità doganali nazionali dovrebbero:

- a) creare ed impiegare in modo efficace strumenti tecnici idonei alla selezione ed al controllo delle dichiarazioni doganali attinenti ai dazi antidumping (paragrafi 1.31-1.34);
- b) procedere rapidamente alla riscossione dei dazi antidumping retroattivi ancora dovuti e non tralasciare tale riscossione in futuro (paragrafo 1.42);
- c) dare il seguito opportuno ai «messaggi di mutua assistenza» (paragrafo 1.44).

La tutela degli interessi finanziari della Comunità

Introduzione

1.53. In materia di risorse proprie, a differenza delle spese, le frodi ed altre irregolarità sfuggono in linea di massima a qualsiasi registrazione nel bilancio e quindi non possono essere conosciute controllando l'esecuzione del bilancio stesso. In questo contesto, la Corte ha voluto puntualizzare i risultati dei lavori da essa intrapresi nel quadro della DAS. È per questa ragione che essa presenta una sintesi della situazione riguardo alla tutela degli interessi finanziari comunitari nel settore delle risorse proprie.

1.54. Per finanziare il bilancio, risorse minori a titolo delle risorse proprie tradizionali o della risorsa IVA sono compensate da un maggiore ricorso alla risorsa PNL. La conseguenza principale consiste in una ripartizione diversa degli oneri finanziari fra Stati membri e fra categorie di contribuenti. Infine, qualsiasi disfunzione sotto il profilo delle risorse proprie tradizionali e del sistema comune dell'IVA può incidere sui principi del mercato unico.

La normativa

1.55. L'articolo 280, paragrafo 1, del trattato che istituisce la Comunità europea e due regolamenti del Consiglio⁽²⁹⁾ disciplinano le azioni della Comunità e degli

1.55. Attualmente tredici Stati membri hanno ratificato la convenzione, e la Commissione continua a incoraggiare gli altri a farlo.

⁽²⁹⁾ Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1) e regolamento (CE, Euratom) n. 2185/96 del Consiglio, dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (GU L 292 del 15.11.1996, pag. 2).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Stati membri intese a tutelare gli interessi finanziari comunitari sotto il profilo sia delle entrate, sia delle spese. Inoltre, i rappresentanti dei governi degli Stati membri hanno firmato il 26 luglio 1995 una convenzione relativa alla tutela degli stessi interessi mediante un'armonizzazione delle disposizioni nazionali penali. Tuttavia, al 7 settembre 2001, questa convenzione ed i protocolli successivi non erano ancora entrati in vigore poiché non tutti gli Stati membri li avevano ratificati ⁽³⁰⁾.

1.56. Per quanto riguarda in particolare le risorse proprie comunitarie, il regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 ⁽³¹⁾ prevede numerose disposizioni che obbligano gli Stati membri a fornire regolarmente informazioni attinenti sia alle frodi ed irregolarità scoperte, sia ai controlli posti in essere per prevenirle e perseguirle.

1.57. Una decisione della Commissione ⁽³²⁾ ha definito la forma delle diverse comunicazioni degli Stati membri richieste dal regolamento. La Commissione ha anche istituito, dal 1997, un sistema informatico (Ownres) di acquisizione e di trasmissione delle schede relative ai casi di frode ed irregolarità che riguardano importi di oltre 10 000 euro.

I risultati presentati dalla Commissione

1.58. Dopo l'adozione dell'ultima relazione annuale della Corte, la Commissione ha pubblicato numerose informazioni sull'accertamento e la riscossione delle risorse proprie tradizionali e, in specie, sulle frodi ed irregolarità scoperte (**tabella 1.2**).

1.59. Giova osservare che l'importo totale delle frodi ed irregolarità comunicate dagli Stati membri fra il 1999 ed il 2000 è raddoppiato, mentre è diminuito il numero dei casi.

⁽³⁰⁾ Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (GU C 316 del 27.11.1995, pag. 48).

⁽³¹⁾ Regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio, del 22 maggio 2000, recante applicazione della decisione 94/728/CE, Euratom relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità (GU L 130 del 31.5.2000, pag. 1).

⁽³²⁾ Decisione 97/245/CE, Euratom della Commissione, del 20 marzo 1997, che fissa le modalità di comunicazione da parte degli Stati membri di talune informazioni trasmesse alla Commissione nel quadro del sistema delle risorse proprie delle Comunità (GU L 97 del 12.4.1997, pag. 12).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

A causa dello stato incompleto di ratifica di questi strumenti (cfr. infra), la Commissione ha proposto, il 23 maggio 2001, una direttiva basata sull'articolo 280, paragrafo. 4, che riprende in gran parte le disposizioni della convenzione e dei suoi protocolli e che è attualmente in fase di negoziato al Consiglio. Affinché le disposizioni prese possano comunque entrare in vigore, la Commissione ha invitato gli Stati membri a continuare il processo di ratifica. Da parte sua, anche il Consiglio, a più riprese, ha invitato gli Stati membri alla ratifica.

1.57. *La Decisione della Commissione del 20 marzo 1997 è attualmente oggetto di una proposta di modifica diretta a porre rimedio alle insufficienze incontrate nella pratica.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.60. Alla fine del 2000, il sistema Ownres comprendeva, cumulativamente, 11 407 casi, che riguardavano un importo totale di 1 482,8 milioni di euro, di cui 362,6 milioni di euro sono stati recuperati.

La portata delle informazioni presentate

1.61. La Commissione sottolinea che — per quanto riguarda le frodi ed altre irregolarità — le cifre comunicate dagli Stati membri dopo l'adozione della decisione 97/245/CE, sono disomogenee ed occorrerebbe chiedere agli stessi chiarimenti in merito alle anomalie riscontrate ⁽³³⁾. Questi problemi si acuiscono in particolare quando si tratta di distinguere le frodi dalle altre irregolarità. Inoltre, essa ritiene che l'eterogeneità dei metodi di controllo applicati dalle diverse amministrazioni nazionali impedisca un raffronto valido delle cifre fornite dagli Stati membri ⁽³⁴⁾.

1.61. La Commissione ha insistito presso le amministrazioni nazionali allo scopo di ottenere delle informazioni omogenee. La Commissione introduce inoltre dei miglioramenti in materia di presentazione di queste informazioni, ad esempio essa ha preso la decisione di fondere, a partire dall'esercizio 2000, le relazioni previste agli articoli 280 del trattato e 17, paragrafo 3, del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000.

Tabella 1.2 — Risorse proprie tradizionali — Frodi e irregolarità comunicate dagli Stati membri relative ad un importo di oltre 10 000 euro

(Mio EUR)

	Numero di casi	Importi	Percentuale del bilancio	Bilancio interessato
1996	2 149	284,4	2,09 %	13 583,6
1997	2 628	294,0	2,07 %	14 172,3
1998	2 126	249,2	1,77 %	14 110,7
1999	2 752	266,2	1,92 %	13 857,6
2000	2 403	534,5	3,50 %	15 267,2

Fonte: Commissione europea.

⁽³³⁾ Paragrafo 2.2.1 della «Relazione di sintesi delle comunicazioni degli Stati membri sull'attività e i risultati dei loro controlli, nonché sulle questioni di principio in materia di risorse proprie tradizionali — Esercizio 1999 — [articolo 17, paragrafo 3, del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio]» — [documento COM(2000) 718]. Ad esempio, la Germania avrebbe indicato una cifra poco correlata con il volume di traffico delle merci che la riguarda, i Paesi Bassi avrebbero comunicato solo cifre parziali a causa di problemi d'informatica, etc. Problemi inerenti all'omogeneità dei dati comunicati dagli Stati membri sono continuati nel 2000 (cfr. il paragrafo 11 della relazione annuale 2000 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e la lotta contro le frodi — [documento COM(2001) 255].

⁽³⁴⁾ Paragrafo 2.1.2 della relazione di sintesi già citata.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.62. La decisione 97/245/CE non dispone che informazioni siano richieste agli Stati membri sui metodi e sui criteri di controllo delle dichiarazioni prima dello sdoganamento (percentuale delle dichiarazioni sottoposte a controlli documentali ed esami fisici delle merci, profili di rischio applicati per la selezione delle dichiarazioni da controllare, etc.). Lo stesso dicasi per il versamento dei contributi previsti dall'organizzazione comune di mercato nel settore dello zucchero. Informazioni sui poteri delle diverse amministrazioni nazionali riguardo agli importi da recuperare sono state presentate per la prima volta nel 2001 ⁽³⁵⁾. Spesso il recupero, da parte degli Stati membri, è caratterizzato dalla lentezza delle procedure amministrative e giudiziarie e da interpretazioni divergenti del diritto comunitario da parte delle amministrazioni nazionali ⁽³⁶⁾.

1.63. Come ha constatato la Commissione, le informazioni disponibili non consentono ancora di valutare l'efficacia degli Stati membri nello scoprire le frodi ed altre irregolarità, nonché la loro capacità di recuperare rapidamente gli importi non pagati ⁽³⁷⁾.

I controlli svolti dalla Commissione nell'ambito della tutela degli interessi finanziari comunitari

1.64. Ogni anno la Commissione svolge controlli negli Stati membri in base ad un'analisi di rischio particolareggiata, che tiene conto, fra l'altro, delle informazioni riportate nel sistema Ownres. Inoltre, la Commissione verifica la conformità al diritto comunitario delle disposizioni nazionali in materia di riscossione e messa a disposizione delle risorse proprie, esamina e contabilizza gli estratti mensili trasmessi dagli Stati membri e provvede a dare un seguito particolare alle osservazioni che la Corte dei conti ha comunicato agli Stati membri od ha pubblicato nelle sue relazioni.

1.65. Nell'ambito delle sue competenze, anche l'ULAF si occupa di questioni relative alle risorse proprie tradizionali. Secondo quanto indicato dall'ULAF, questo ha costituito, nel 2000, 120 fascicoli riguardanti frodi presunte. L'importo totale recuperabile ammonta a 608,7 milioni di euro ⁽³⁸⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.62. *Nel quadro dei loro controlli e tenuto conto delle risorse disponibili, i servizi della Commissione verificano che l'attività di controllo delle amministrazioni doganali risponda ai requisiti della normativa comunitaria. Inoltre, la Commissione utilizza gli strumenti a sua disposizione per evitare delle interpretazioni divergenti del diritto comunitario.*

⁽³⁵⁾ Paragrafo 8 della relazione annuale 2000 [documento COM(2001) 255] già citata.

⁽³⁶⁾ Paragrafo 7.1 della relazione annuale 1999 della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e lotta contro le frodi [documento COM(2000) 718].

⁽³⁷⁾ Titolo II della relazione annuale 2000 [documento COM(2001) 255] già citata.

⁽³⁸⁾ Paragrafo 12.3 della relazione annuale 2000 [documento COM(2001) 255] già citata.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Conclusioni e raccomandazioni

1.66. Sono trascorsi più di cinque anni dalla firma e si dovrebbe considerare prioritaria l'entrata in vigore della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e dei suoi protocolli. Tuttavia, quest'obiettivo può essere conseguito solo se gli Stati membri che non l'hanno ancora fatto, la ratificano al più presto.

1.67. Le informazioni sulle attività degli Stati membri riguardo alla tutela degli interessi finanziari nel settore delle risorse proprie tradizionali non sono ancora coerenti e complete. Pertanto, esse non consentono di valutare la capacità e l'efficacia dei diversi Stati membri nella scoperta delle frodi ed altre irregolarità e nel recupero degli importi in causa.

1.68. Per queste ragioni la Corte raccomanda alla Commissione:

- a) di proseguire ed intensificare il dialogo con gli Stati membri, per meglio discernere la natura delle informazioni utili e pervenire ad un'interpretazione univoca delle stesse;
- b) di continuare ad adoperarsi per riuscire a valutare e confrontare l'efficacia dei mezzi e delle strutture amministrative e giuridiche di cui le autorità nazionali dispongono per la tutela degli interessi finanziari comunitari. In questo modo sarebbe possibile valutare meglio le probabilità di recupero di una parte sostanziale dei crediti iscritti nella contabilità B (cfr. il paragrafo 9.6).

Le risorse proprie IVA/PNL

1.69. Nel caso delle risorse proprie IVA e PNL l'ambito del controllo è limitato in quanto le entrate dell'Unione europea riflettono statistiche macroeconomiche i cui dati di base non possono essere verificati direttamente. Invece, le spese e le entrate provenienti dalle risorse proprie tradizionali dell'Unione europea sono il risultato diretto dell'aggregazione di una molteplicità di operazioni individuali, la cui legittimità e regolarità possono essere verificate direttamente.

L'analisi del sistema

1.70. Il punto di partenza del controllo relativo all'IVA ed al PNL è il momento in cui la Commissione riceve dagli Stati membri gli aggregati macroeconomici (sotto forma di previsioni o di cifre reali). Il controllo è inteso a valutare il sistema di trattamento dei dati applicato dalla Commissione, fino alla loro contabilizzazione definitiva.

1.67. *La Commissione sta attualmente aggiornando la decisione 97/245/CE, Euratom allo scopo di migliorarne l'efficacia.*

1.68.

a) e b) *La Commissione condivide le preoccupazioni della Corte.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.71. È evidente che la qualità dei dati macroeconomici forniti dagli Stati membri incide sul valore definitivo dei contributi dei singoli Stati membri. Tuttavia, l'attuale mancanza di un mezzo riconosciuto di misurazione della qualità, impedisce alla Corte di valutare l'incidenza finanziaria di eventuali deficienze. La Corte tratta separatamente la difficile questione della qualità nelle sue relazioni speciali, come nella recente relazione n. 17/2000⁽³⁹⁾ e nel seguito ad essa dato (cfr. i paragrafi 1.107-1.121).

Le constatazioni del controllo

1.72. Il controllo ha consentito di riscontrare alcuni problemi nella comunicazione fra i servizi della Commissione. L'unità che comunica agli Stati membri le rettifiche dei pagamenti delle risorse proprie IVA e PNL alla fine dell'anno ha ricevuto un flusso di dati sconnessi e talvolta fuorvianti dalle unità responsabili delle verifiche. Inoltre, non era chiaro quale unità fosse competente per accertare se gli Stati membri avevano messo a disposizione gli importi esatti di risorse proprie.

1.73. Per di più, dal controllo è risultato che la Commissione non ha raffrontato debitamente le diverse serie di dati [sistema locale, sistema contabile e deposito dati (data warehouse)] su cui si basa la parte entrate del conto di gestione pubblicato (cfr. il paragrafo 9.46).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.71. *La Commissione ha lavorato con il comitato PNL fin dal 1988 al fine di assicurare la qualità (vale a dire la coerenza con i criteri SEC, la comparabilità, l'affidabilità e la completezza) dei dati PNL utilizzati ai fini del bilancio. La Commissione ritiene che, congiuntamente alle attività del comitato PNL, i controlli regolari condotti dai suoi servizi sul rispetto da parte degli Stati membri delle norme contabili e il miglioramento delle fonti statistiche siano sufficienti ad assicurare un livello qualitativo adeguato della risorsa propria PNL. Eurostat e i servizi statistici degli Stati membri stanno adottando delle procedure di garanzia della qualità in alcuni settori delle statistiche di base. Tuttavia, attribuire un valore numerico alla qualità del PNL, come la stessa Corte riconosce, è estremamente difficile e la Commissione e il comitato PNL hanno già espresso delle riserve in merito a questa impostazione (cfr. la risposta della Commissione alla relazione speciale n. 17/2000 della Corte, pag. 20, paragrafi da 63 a 79). Tuttavia la Commissione ha tentato diverse soluzioni e continua a esplorarne altre per affrontare questo difficile problema.*

1.72. *I contributi di bilancio degli Stati membri vengono stabiliti sulla base delle migliori informazioni disponibili. Quando l'unità responsabile del controllo delle basi degli Stati membri per le risorse proprie acquisisce dati più precisi su tali basi, essa invia i dati all'unità che gestisce le entrate non appena conclusi i controlli abituali, a meno che vi sia un rischio di confusione. La comunicazione di taluni nuovi dati IVA a fine novembre 2000 non ha dato adito a difficoltà. Si è avuto un errore concernente la base PNL di uno Stato membro in quanto non è stato tenuto conto della rimozione della riserva da parte di quest'ultimo, quando il saldo è stato notificato alle autorità nazionali. Tale errore è stato corretto e in futuro verrà riservata un'attenzione particolare a questo tipo di operazioni. I servizi della Commissione hanno inoltre preso delle iniziative per chiarire e rafforzare la procedura diretta a riconciliare i pagamenti con la contabilità risorse proprie attraverso degli ordini di recupero.*

1.73. *Sulla base di recenti miglioramenti tecnici, si sta analizzando una nuova impostazione di riconciliazione regolare ed è stato effettuato un primo test limitato per la chiusura annuale 2000 sugli stanziamenti di consumo e di impegno. Questa impostazione si basa sulla riconciliazione fra dati DWB e DWC allo scopo di coprire l'intera catena delle diverse serie di dati.*

⁽³⁹⁾ GU C 336 del 27.11.2000.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Conclusioni e raccomandazioni

1.74. Tenendo conto dei limiti posti all'ambito del controllo, la Corte è pervenuta ad una ragionevole certezza sull'accertamento e sulla riscossione corretti delle risorse IVA e PNL. Tuttavia, le procedure intese a garantire l'integrità dei dati informatici durante il trattamento contabile non sono conformi alle migliori prassi correnti. Pertanto, la Commissione dovrebbe continuare a migliorare le procedure per raffrontare regolarmente le diverse serie di dati.

La tutela degli interessi finanziari della Comunità

L'impatto dell'IVA

1.75. Più di un terzo del bilancio dell'Unione europea è finanziato dalla risorsa basata sull'IVA. I contributi degli Stati membri ⁽⁴⁰⁾ sono fissati applicando un tasso di prelievo alle operazioni imponibili stabilite dalla sesta direttiva IVA ⁽⁴¹⁾. Ogni perdita dovuta a frodi od a lacune nel funzionamento dei sistemi nazionali può incidere sulla base della risorsa IVA.

1.76. Anche se le basi di alcuni Stati membri sono ridotte al 50 % del PNL a causa delle norme applicabili, i contributi degli altri Stati membri ⁽⁴²⁾ nel 2000 hanno rappresentato circa il 65,5 % del finanziamento della risorsa IVA.

Le stime delle minori entrate di IVA

1.77. Esistono numerosi dati disparati e non comparabili sulla valutazione delle minori entrate di IVA e, in particolare, riguardo alle frodi ⁽⁴³⁾. La conclusione generale che ne risulta, è che «il sistema IVA complessivamente è fortemente colpito dalla frode» ⁽⁴⁴⁾. Un documento recente della Commissione sull'evoluzione delle entrate IVA negli Stati membri indica che le frodi

1.74. *I servizi della Commissione si assumono la responsabilità del continuo miglioramento delle procedure e del rispetto delle migliori pratiche attuali.*

1.77. *Il documento citato (SCAF n. 60) concludeva che, nell'attuale sistema IVA erano stati individuati diversi tipi di frode, che incidevano sia sul commercio puramente interno che sugli scambi intracomunitari e internazionali. Inoltre è stato individuato un crescente problema di frodi che colpiscono il commercio intracomunitario e internazionale. La Commissione ha analizzato le entrate IVA degli Stati membri ed è*

⁽⁴⁰⁾ Decisione 94/728/CE, Euratom del Consiglio del 31 ottobre 1994 (GU L 293 del 12.11.1994, pag. 9).

⁽⁴¹⁾ Direttiva 77/388/CEE del Consiglio del 17 maggio 1977 (GU L 145 del 13.6.1977, pag. 1).

⁽⁴²⁾ Belgio, Danimarca, Germania, Francia, Italia, Austria, Finlandia e Svezia.

⁽⁴³⁾ Ad esempio, cfr. la comunicazione della Commissione «Strategia volta a migliorare il funzionamento del regime IVA nel mercato interno» [COM(2000) 348 def. del 7 giugno 2000]; documento SCAF n. 26 del 30 giugno 1997; documento SCAF n. 37 del 2 febbraio 1998.

⁽⁴⁴⁾ Documento SCAF n. 60 del 17 novembre 1998.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

provocano una perdita notevole di entrate in termini assoluti ⁽⁴⁵⁾. L'incidenza sul bilancio comunitario rappresenta solo una frazione di questa perdita. L'effetto è limitato dalla riduzione di una parte delle basi IVA, da un lato, e dall'applicazione del tasso di prelievo (0,8644 % nel 2000) dall'altro.

Il quadro normativo

1.78. In linea di principio gli Stati membri sono i soli responsabili della gestione dell'IVA. Tuttavia, essi devono informare la Commissione in merito alle procedure di registrazione dei soggetti passivi, di determinazione e di riscossione dell'IVA, nonché in merito alle modalità e ai risultati dei loro sistemi di controllo. Insieme ad ogni Stato membro la Commissione deve esaminare la possibilità di proporre eventuali miglioramenti di queste procedure. La Commissione deve riferire in merito ogni tre anni ⁽⁴⁶⁾. All'epoca il Consiglio aveva ritenuto che queste disposizioni avrebbero consentito di rafforzare le misure di lotta contro le frodi ⁽⁴⁷⁾.

1.79. Le autorità amministrative nazionali cooperano sia fra di loro, sia con la Commissione per far rispettare la legislazione sull'IVA ⁽⁴⁸⁾. A questo scopo la Commissione deve centralizzare le esperienze degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda nuovi mezzi di evasione o di frode fiscale, per migliorare il funzionamento di questo dispositivo. Gli Stati membri devono parimenti comunicare alla Commissione qualsiasi informazione riguardante le operazioni intracomunitarie che presentino interesse a livello comunitario, nonché il testo delle misure di diritto interno che adottano nel settore della cooperazione amministrativa. La Commissione comunica ad ogni Stato membro, il più rapidamente possibile, le informazioni disponibili. Infine, ogni due anni la Commissione pubblica una relazione sulle condizioni di applicazione di queste disposizioni.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

giunta alla conclusione che, sebbene le frodi individuate negli scambi intracomunitari siano la causa di una perdita notevole di entrate in termini assoluti, non sembra che esse abbiano un impatto concreto sulle entrate IVA.

⁽⁴⁵⁾ Documento di lavoro «Trend in Member States' VAT receipts» del 15 gennaio 2001, pag. 16.

⁽⁴⁶⁾ Articolo 12 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 del Consiglio del 29 maggio 1989 (GU L 155 del 7.6.1989, pag. 9).

⁽⁴⁷⁾ Dichiarazione nel PV all'atto dell'adozione del regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89, articolo 12.

⁽⁴⁸⁾ Articoli 11, 12 e 14 del regolamento (CEE) n. 218/92 del Consiglio del 27 gennaio 1992 (GU L 24 dell'1.2.1992, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Una sorveglianza limitata dei sistemi nazionali di controllo

1.80. È necessario che la Commissione sorvegli il funzionamento e i risultati dei sistemi nazionali di controllo dell'IVA. Tuttavia, le informazioni sugli sforzi compiuti dagli Stati membri ai fini della riscossione e sulla rilevanza di taluni elementi della frode ai danni dell'IVA, ripartite tra i diversi servizi della Commissione, non sono consolidate. Ad esempio, i lavori della Commissione non indicano le differenze che esistono fra gli Stati membri riguardo al recupero ed all'ampiezza delle frodi.

1.81. L'azione della Commissione è imperniata sull'obbligo di pubblicare una relazione ogni tre anni⁽⁴⁹⁾. Le diverse relazioni comprendono una sintesi delle informazioni trasmesse dagli Stati membri in base ad un questionario; nondimeno la Commissione non analizza queste informazioni in modo indipendente. Le relazioni non consentono di confrontare l'efficacia dei diversi sistemi nazionali di controllo, né di valutarne l'evoluzione. In effetti, le relazioni sono caratterizzate da una struttura disomogenea e da constatazioni e raccomandazioni generiche, talvolta identiche da una relazione all'altra. Ad esempio, l'istituzione di un sistema di analisi di rischio è una delle raccomandazioni della Commissione, che compare in diverse relazioni dal 1992, senza che ogni Stato membro peraltro abbia dato una valutazione specifica di tale aspetto.

1.82. La Corte aveva già formulato osservazioni su taluni problemi posti da queste relazioni. Ad esempio, la Commissione si era impegnata ad analizzare e valutare il sistema di controllo di ogni Stato membro⁽⁵⁰⁾. Nondimeno, quest'analisi non si riflette nell'ultima relazione⁽⁵¹⁾.

1.80. *Ai sensi dell'articolo 12 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89, sulle risorse proprie provenienti dall'IVA, gli Stati membri devono informare la Commissione in merito «alle modalità e ai risultati dei loro sistemi di controllo nell'ambito di questa imposta». La Commissione sottolinea il fatto che le procedure di controllo cambiano molto lentamente nel tempo. Di conseguenza le informazioni relative alle suddette procedure vengono fornite irregolarmente ed essa non dispone degli strumenti e delle risorse per monitorarle in continuazione. Il fatto che l'informazione sulle frodi all'IVA e i sistemi di controllo e recupero siano ripartiti fra diversi servizi della Commissione si giustifica in base alle competenze e relative necessità di questi servizi. La Commissione ritiene che i propri servizi coordinino le rispettive attività sufficientemente bene per evitare i rischi impliciti nelle osservazioni della Corte e procedano allo scambio reciproco delle informazioni di cui hanno bisogno per espletare i rispettivi compiti.*

1.81. *La Commissione non ritiene che lo scopo delle sue relazioni sulle risorse proprie IVA consista nel raffrontare l'efficacia dei vari sistemi nazionali di controllo e valutarne l'evoluzione. Queste analisi sono svolte meglio nella direzione generale incaricata di sviluppare e applicare la politica fiscale dell'Unione europea, la quale è in ogni caso strettamente coinvolta nella preparazione, esecuzione e seguito delle missioni di controllo delle risorse proprie. Il fulcro delle successive relazioni è cambiato nella misura in cui la Commissione ha individuato questioni che meritavano una attenzione particolare nel periodo in questione. Ad esempio, vi erano evidenti ragioni per cui la relazione pubblicata nel 2000 dovesse concentrarsi sul sistema transitorio di IVA intracomunitaria in vigore dal 1993. Inoltre, la Commissione per un certo periodo ha promosso attivamente l'introduzione e il perfezionamento dei meccanismi di analisi del rischio nelle amministrazioni IVA nazionali. Nel settembre 2001 si terrà un ulteriore seminario della serie dedicata allo sviluppo di questa tecnica, nel quadro del programma Fiscalis, al quale saranno rappresentati tutti gli Stati membri, i paesi candidati e la Commissione.*

1.82. *La Commissione desidera ricordare che il 28 gennaio 2000 essa ha presentato al Consiglio e al Parlamento europeo una relazione che conteneva un esame approfondito del sistema di controllo IVA di ogni Stato membro e che quindi essa ha mantenuto il suo impegno [COM(2000) 28 def.]. Tale relazione conteneva delle raccomandazioni per migliorare i controlli e la cooperazione amministrativa in materia di IVA. Le raccomandazioni si basavano su una revisione approfondita del sistema di controllo di ogni Stato membro, affrontando 63 questioni specifiche che coprivano settori come i poteri di controllo, i programmi dei controlli, i metodi di selezione, le sanzioni, il numero delle visite di controllo, i funzionari adibiti ai controlli, i controlli multilaterali, ecc.*

⁽⁴⁹⁾ Cfr. il paragrafo 1.78.

⁽⁵⁰⁾ Paragrafi 3.22-3.26 della relazione speciale n. 9/98 e risposta della Commissione (GU C 356 del 20.11.1998).

⁽⁵¹⁾ COM(2000) def. 28 del 28 gennaio 2000.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.83. Per quanto riguarda il monitoraggio dell'evoluzione delle entrate IVA, la relazione annuale sull'esercizio 1998 della Corte ⁽⁵²⁾ ha menzionato un'attività incompleta e scarsamente coordinata dei servizi della Commissione. Quest'ultima, nel febbraio 2001, ha presentato una prima relazione sull'evoluzione delle entrate IVA. Questa relazione indica che alcuni Stati membri, soprattutto la Germania e l'Italia, incontrano problemi nella riscossione dell'IVA ⁽⁵³⁾. Sarebbero utili analisi supplementari.

Le deficienze nella cooperazione amministrativa fra gli Stati membri

1.84. Per migliorare la cooperazione amministrativa in materia di IVA, a livello comunitario sono stati posti in essere diversi strumenti:

- a) il comitato permanente per la cooperazione amministrativa (SCAC) ⁽⁵⁴⁾ ed il relativo sottocomitato anti-frode (SCAF), composti di rappresentanti degli Stati membri e presieduti dalla Commissione;
- b) il programma Fiscalis, destinato a migliorare il funzionamento del sistema di imposizione indiretta nel mercato interno (40 milioni di euro nell'arco di cinque anni) ⁽⁵⁵⁾;
- c) gli scambi di informazioni nel quadro del regolamento (CEE) n. 218/92 e della direttiva 77/799/CEE ⁽⁵⁶⁾;

Inoltre, tali raccomandazioni sono state riprese dal gruppo di lavoro ad hoc del consiglio sulla frode fiscale. Il consiglio Ecofin del 5 giugno 2000 ha preso nota delle conclusioni del gruppo di lavoro ad hoc ed ha invitato la Commissione a presentare, non appena possibile, delle proposte adeguate dirette a migliorare la cooperazione amministrativa fra Stati membri per combattere l'evasione fiscale.

1.83. *Il documento di lavoro della Commissione sulla evoluzione delle entrate IVA, che è stato inviato alla Corte, conclude che non esistono prove per poter sostenere che la frode negli scambi intracomunitari abbia un impatto tangibile sulle entrate IVA. Tuttavia, sono state riscontrate delle anomalie nel caso di alcuni Stati membri. Questo potrebbe significare che essi incontrano dei problemi nella riscossione dell'IVA. Va detto che un'analisi delle tendenze delle entrate IVA deve basarsi su delle stime approssimative e quindi è necessaria una certa cautela nell'interpretazione delle cifre. La Commissione esaminerà ulteriormente queste anomalie nel quadro dei controlli delle risorse proprie IVA.*

⁽⁵²⁾ Paragrafi 1.19-1.26 (GU C 349 del 3.12.1999).

⁽⁵³⁾ Cfr. il documento «Trend» precitato, pag. 16.

⁽⁵⁴⁾ Istituito dall'articolo 10 del regolamento (CEE) n. 218/92 precitato.

⁽⁵⁵⁾ Decisione n. 888/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 1998 (GU L 126 del 28.4.1998, pag. 1).

⁽⁵⁶⁾ Previsto all'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 218/92 precitato.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- d) il comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (Cocolaf) ⁽⁵⁷⁾;
- e) altre azioni generali di lotta contro le frodi nell'ambito del mercato interno (5,65 milioni di euro nel 2000).

1.85. Per quanto concerne le frodi, la Commissione dipende dalle informazioni che gli Stati membri presentano in seno ai comitati. Tuttavia, sul funzionamento dei comitati SCAC e SCAF continuano ad incidere problemi di ordine giuridico e amministrativo. Nondimeno, l'articolo 10 del regolamento (CEE) n. 218/92 attribuisce alla Commissione la responsabilità di proporre le misure necessarie e ciò anche nel caso in cui i comitati non riescano ad assumere una posizione ufficiale. A questo si aggiungono altri problemi, come l'ambito limitato del mandato dei rappresentanti nazionali ed i dubbi espressi dallo SCAF sulla sua capacità di raccomandare «la minima cosa» ⁽⁵⁸⁾. A causa di queste difficoltà il processo decisionale è lento e le questioni all'ordine del giorno sono spesso ripetitive.

1.86. Il programma Fiscalis prevede, in particolare, scambi di funzionari e di formazioni. Mancando criteri di risultato definiti chiaramente, è difficile accertarne l'impatto sul miglioramento della cooperazione amministrativa.

1.87. Per compensare l'abolizione dei controlli in dogana ed evitare la perdita di entrate fiscali in occasione dell'entrata in vigore, nel 1993, del regime IVA detto «transitorio», è stato istituito fra le amministrazioni nazionali un sistema informativo di scambio automatico di informazioni relative al valore delle cessioni intracomunitarie di beni (VIES). Malgrado i miglioramenti apportati dalla sua creazione, i problemi del VIES, già segnalati dalla Corte ⁽⁵⁹⁾, non sono stati ancora

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.85. *A differenza delle risorse proprie tradizionali, non vi è un obbligo giuridico per gli Stati membri di informare la Commissione sulle frodi nel settore dell'IVA (numero di casi individuati, importi implicati, ecc...).*

La Commissione riconosce che le procedure decisionali sono lente nello SCAC. Ciò è dovuto in larga misura al fatto che la maggior parte delle decisioni relative alla cooperazione amministrativa e la lotta contro la frode devono essere prese per consenso in decisioni non giuridicamente vincolanti. La Commissione sottolinea che uno degli obiettivi della nuova proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla cooperazione amministrativa in materia di IVA [COM(2001) 294 def. del 18 giugno 2001] consiste nel trasformare lo SCAC in un comitato di regolamentazione che sia in grado di prendere decisioni su tutte le questioni con voto a maggioranza qualificata.

1.86. *Il programma Fiscalis prevede una serie di strumenti per raggiungere i suoi obiettivi: seminari, scambi di funzionari, controlli multilaterali, attività di formazione e sistemi informatici. Tutte le attività devono avere degli obiettivi stabiliti prima dell'autorizzazione e i risultati devono poter essere misurati individualmente rispetto ai suddetti obiettivi. Inoltre, come richiesto dalla stessa decisione Fiscalis, è stata effettuata una valutazione a medio termine del programma, tenendo pienamente conto delle relazioni degli Stati membri sull'impatto del programma.*

1.87. *La Commissione osserva, nella sua prima relazione dell'articolo 14, che il sistema VIES funziona bene dal punto di vista tecnico. La disponibilità dell'informazione dipende dai termini per l'input imposti agli operatori. Questi termini sono disciplinati nella sesta direttiva IVA e non costituiscono quindi insufficienze del sistema in sé stesso. Rendere più brevi tali termini non sarebbe opportuno in quanto aumenterebbe notevolmente l'onere amministrativo per le imprese senza ridurre in misura importante le possibilità di frode.*

⁽⁵⁷⁾ Decisione 94/140/CE della Commissione del 23 febbraio 1994 (GU L 61 del 4.3.1994).

⁽⁵⁸⁾ Sui dubbi del sottocomitato, in merito all'invio di raccomandazioni allo SCAC, cfr. SCAF n. 220 del 28 settembre 1999, paragrafo 8.

⁽⁵⁹⁾ Relazione speciale n. 9/98, paragrafi 3.10-3.11 e 3.18-3.21.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

risolti: lentezza del sistema, inefficacia nell'individuare a tempo i frodatori importanti, mancata inclusione di talune attività (servizi, acquisizioni di mezzi di trasporto nuovi da parte di persone prive di numero di identificazione IVA, vendite a distanza).

Le insufficienze del dispositivo giuridico

1.88. Sul piano nazionale, lo scambio d'informazioni pertinenti a livello intracomunitario, ai fini della lotta contro le frodi, è spesso ostacolato dalla legislazione degli Stati membri in materia di protezione dei dati personali. Tuttavia, la legislazione comunitaria ⁽⁶⁰⁾ autorizza gli Stati membri a limitare i diritti delle persone interessate, in particolare nel caso del perseguimento di infrazioni penali e di salvaguardia di un interesse finanziario dello Stato membro o dell'Unione europea nel settore fiscale ⁽⁶¹⁾. Peraltro, nel campo della lotta contro le frodi il gruppo ad hoc del Consiglio, creato nel 1999 ⁽⁶²⁾, ha individuato altre insufficienze.

1.89. A livello comunitario, la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, interpretata alla luce della relazione esplicativa di questa convenzione, non comprende l'IVA, la ragione essendo che quest'imposta non è una risorsa propria riscossa direttamente per conto delle Comunità. Lo stesso dicasi per il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 ⁽⁶³⁾, che riguarda lo stesso settore. Ogni

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda le possibilità di utilizzare le informazioni del sistema VIES al fine di individuare in tempo alcuni tipi di frode, la Commissione ritiene che siano necessari strumenti supplementari di controllo allo scopo di bloccare questi tipi di frodi e che l'analisi del rischio sia nella fase di registrazione che in quella del rimborso, nonché una cooperazione amministrativa più rapida e diretta, costituiscano degli strumenti essenziali che possono essere utilizzati. La nuova proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla cooperazione amministrativa in materia di imposta sul valore aggiunto [COM(2001) 294 def.] offrirà nuove possibilità per un rapido scambio di informazioni.

La Commissione intende intensificare lo scambio di informazioni fra Stati membri allo scopo di superare le attuali insufficienze del sistema. La nuova proposta sulla cooperazione amministrativa in materia di IVA prevede (al di fuori del sistema VIES) anche in questo settore maggiori possibilità di scambio di informazioni.

1.88. *I servizi della Commissione sono coscienti dei problemi sollevati dalla Corte in relazione allo scambio e al trattamento dei dati personali. Essi ritengono che gli Stati membri dovrebbero avvalersi dell'articolo 13 della direttiva 95/46/CE relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, che prevede misure per la salvaguardia degli interessi finanziari degli Stati membri. Questo problema, nonché tutti gli altri ostacoli di tipo giuridico individuati dal gruppo ad hoc del Consiglio sulla frode fiscale, vengono affrontati nella nuova proposta di regolamento sulla cooperazione amministrativa nel settore dell'IVA.*

⁽⁶⁰⁾ Direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995 (GUL 281 del 23.11.1995, pag. 31).

⁽⁶¹⁾ Articolo 13, paragrafo 1, lettere d) ed e), della direttiva precitata.

⁽⁶²⁾ Ad esempio, ostacoli alla presenza di agenti dell'amministrazione fiscale di altri Stati membri.

⁽⁶³⁾ GUL 312 del 23.12.1995, pag. 1.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

misura che consente di lottare più efficacemente contro le frodi, ivi compresa l'adozione di una definizione comune, può tradursi in un beneficio finanziario per il bilancio comunitario.

1.90. Quando è stata creata l'ULAF nel 1999, la Commissione era consapevole della mancanza di una base giuridica adeguata e delle reticenze di alcuni Stati membri circa la legittimità di interventi operativi dell'ULAF a livello comunitario, per combattere le frodi ai danni dell'IVA ⁽⁶⁴⁾. Nondimeno, in tale occasione non è stata proposta una base giuridica più precisa ed adeguata. Recentemente la Commissione ha indicato che «uno degli elementi che possono aumentare i rischi di frode è anche l'assenza di una chiara base giuridica per il coordinamento internazionale delle indagini nel settore dell'IVA svolte dall'ULAF/Commissione» ⁽⁶⁵⁾.

Conclusioni e raccomandazioni

1.91. Gli Stati membri sono i soli responsabili della gestione dell'IVA, ma alla Commissione incombe la responsabilità di facilitare e di coordinare le azioni intraprese a livello degli Stati membri. La Corte ritiene che la Commissione non sfrutti sufficientemente le informazioni ed il margine di manovra di cui dispone per migliorare la cooperazione amministrativa e provvedere ad una sorveglianza sistematica del funzionamento e dei risultati dei sistemi nazionali.

1.92. Tenuto conto di quanto precede, la Corte formula le seguenti raccomandazioni:

- a) la Commissione dovrebbe far applicare un approccio integrato riguardo alla sorveglianza dei regimi IVA nazionali, compresi i problemi attinenti al recupero ed alle frodi;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.90. *Allo scopo di migliorare la cooperazione e gli scambi di informazioni a livello comunitario nei settori sensibili alla frode transfrontaliera, la Commissione ha ripreso nel suo programma di lavoro 2001 l'elaborazione di una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio diretta a istituire un sistema di cooperazione fra le autorità nazionali competenti degli Stati membri e la Commissione, per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità contro le attività illecite, fra cui anche in materia di IVA e di riciclaggio.*

1.91. *Gli Stati membri sono i principali responsabili in materia di controlli sull'IVA. Tuttavia, l'attuale quadro giuridico comunitario sulla cooperazione amministrativa nel settore dell'IVA non offre alla Commissione una funzione di coordinamento. Il regolamento (CEE) n. 218/92 (VIES) e la direttiva 77/799/CEE forniscono un quadro per il sistema di scambio di informazioni fra Stati membri, ma non per lo scambio di informazioni fra gli Stati membri e la Commissione. Il ruolo della Commissione si limita a valutare il funzionamento dei meccanismi e offrire agli Stati membri la sede dove scambiare le reciproche esperienze. Inoltre, l'articolo 12 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 non conferisce alla Commissione il compito di agevolare o coordinare i controlli sull'IVA. Essa non dispone né degli strumenti né delle risorse per fare di più in questo settore.*

1.92.

- a) *La Commissione prende nota di queste raccomandazioni.*

⁽⁶⁴⁾ Risposta della Commissione alla relazione speciale n. 9/98 precitata, paragrafo 3.39.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. la risposta della Commissione alla relazione annuale della Corte sull'esercizio 1999, paragrafo 1.59 (GU C 342 dell'1.12.2000).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) le relazioni della Commissione devono palesare maggiormente la sorveglianza che esercita sui risultati e sull'evoluzione dei sistemi nazionali di controllo;
- c) i meccanismi istituzionali creati per la cooperazione amministrativa dovrebbero essere riesaminati. Occorre chiarirne le finalità e migliorarne le procedure. La Commissione dovrebbe dimostrare l'utilità dei suoi programmi per le amministrazioni nazionali. Essa dovrebbe parimenti porre in risalto gli effetti delle sue azioni sugli scambi d'informazioni fra Stati membri;
- d) il progetto di nuova base giuridica, che riunisce gli strumenti attuali di cooperazione amministrativa e di mutua assistenza, dovrebbe consentire di superare le difficoltà indicate e di chiarire le responsabilità rispettive degli Stati membri e della Commissione. Occorre risolvere i problemi giuridici che incidono sullo scambio d'informazioni fra gli Stati membri e fra questi e la Commissione, come ad esempio la protezione dei dati personali.

Conclusione generale

1.93. Le verifiche e l'analisi dei sistemi svolte per le risorse proprie tradizionali hanno dato risultati complessivamente soddisfacenti per quanto riguarda l'affidabilità dei conti e la legittimità e regolarità delle operazioni su cui si basano, iscritte nei conti degli Stati membri. Gli errori riscontrati nell'esame delle operazioni e dei sistemi non hanno inciso in misura rilevante sull'esattezza delle entrate che figurano nel conto di gestione e, pertanto, la Corte conclude che gli importi riportati sono presentati correttamente e corrispondono a diritti riscossi legittimamente e regolarmente. Ciò nonostante, restano da risolvere problemi particolari riguardanti la tenuta della contabilità B (paragrafi 1.17-1.19).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) *La Commissione rivolge un crescente interesse alla questione. Ad esempio, i riferimenti contenuti nella relazione annuale della Corte per il 1999 a studi effettuati in due Stati membri sull'uso di metodi statistici per individuare settori a rischio sono oggetto di continue discussioni fra la Commissione e gli Stati membri.*
- c) *La nuova proposta della Commissione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla cooperazione amministrativa in materia di imposta sul valore aggiunto, opera una revisione del funzionamento degli attuali meccanismi. Per quanto riguarda il programma Fiscalis, la Commissione è pienamente d'accordo con la Corte sull'importanza di poter valutare l'impatto degli strumenti del programma. Per questo motivo la Commissione ha appena terminato un esercizio di valutazione che è giunto alla conclusione che il programma costituisce un buon strumento per ottenere una migliore cooperazione fra le amministrazioni fiscali.*
- d) *Allo scopo di rafforzare la cooperazione amministrativa nel settore dell'IVA, la Commissione ha adottato, il 18 giugno 2001, una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla cooperazione amministrativa nel settore dell'imposta sul valore aggiunto. Questa proposta istituisce un unico quadro giuridico che fissa norme chiare e vincolanti che disciplinano la cooperazione fra gli Stati membri. Tale quadro prevede contatti più diretti fra i servizi allo scopo di rendere la cooperazione più efficiente e rapida. Esso agevererà inoltre degli scambi di informazioni più intensi e veloci fra le amministrazioni fiscali allo scopo di combattere la frode con maggiore efficacia.*

1.93. *La Commissione si preoccupa delle insufficienze strutturali esistenti nel sistema della contabilità separata e continua a esplorare nuove possibilità che possano migliorare il funzionamento generale.*

1.94. Riguardo all'IVA ed al PNL, la Corte è pervenuta alla ragionevole certezza che le risorse sono state accertate e riscosse correttamente. Tuttavia, occorre ancora migliorare i controlli sull'integrità dei dati nel sistema contabile informatizzato della Commissione. La Corte sottolinea che, come in ogni regime fiscale, esiste il rischio che i dazi doganali e l'IVA siano evasi (paragrafi 1.53-1.68 e 1.75-1.92).

IL SEGUITO DATO AD OSSERVAZIONI PRECEDENTI

Le risorse proprie tradizionali

1.95. La maggior parte delle osservazioni per le quali si presenta il seguito in questa sede, sono state riprese dal Consiglio nelle sue raccomandazioni sul disarcico e dal Parlamento nelle sue risoluzioni ⁽⁶⁶⁾.

La relazione annuale sull'esercizio 1998

1.96. Nella relazione annuale sull'esercizio 1998, la Corte aveva osservato che le contabilità separate tenute dagli Stati membri erano inficcate di errori significativi. Come aveva dichiarato nella sua risposta, la Commissione ha concentrato i controlli sulle contabilità separate degli Stati membri. Inoltre, essa ha avviato due procedure d'infrazione nei confronti della Germania, di cui una era già stata annunciata nella sua risposta alle osservazioni della Corte. Nel corso del 2000 sono state avviate anche azioni suscettibili di portare a procedure analoghe nei confronti dell'Austria, del Belgio e della Danimarca, per indurre questi Stati a modificare le loro prassi contabili considerate non conformi alla normativa comunitaria.

Le cauzioni e le garanzie previste dal codice doganale comunitario per tutelare la riscossione delle risorse proprie tradizionali (relazione speciale n. 8/99)

Il rinvio del pagamento di dazi, importazione temporanea delle merci e dichiarazioni incomplete

1.97. La Corte aveva fatto presenti diverse anomalie specifiche riguardanti situazioni regolamentari

⁽⁶⁶⁾ In particolare, risoluzione del Parlamento europeo, del 16 gennaio 2001, sulla relazione speciale n. 8/99 della Corte dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

particolari. In sostanza, si trattava di una sorveglianza insufficiente del rispetto delle disposizioni applicabili all'atto dell'immissione in libera pratica di merci nel quadro di una procedura di dichiarazione semplificata, della sorveglianza insufficiente delle garanzie prestate all'atto dell'importazione temporanea di merci e del superamento dei termini per regolarizzare le dichiarazioni incomplete.

1.98. La Commissione, in specie mediante propri controlli, ha tenuto conto delle osservazioni della Corte, per far sì che gli Stati membri correggessero le anomalie constatate. Nel quadro del comitato consultivo delle risorse proprie, essa ha ricordato agli Stati membri gli obblighi derivanti dalle disposizioni del codice doganale comunitario in materia di garanzie nel caso di rinvio dei pagamenti.

Il transito

1.99. La Corte aveva rilevato diverse anomalie nell'applicazione delle norme sulla sorveglianza delle garanzie globali, sulla concessione di esonero dalla garanzia e sulla richiesta di cauzioni nel quadro del regime di transito. La Commissione ha chiesto agli Stati membri le informazioni ed i chiarimenti necessari per stabilire le eventuali conseguenze finanziarie delle anomalie constatate. Inoltre, tramite una comunicazione presentata al comitato consultivo delle risorse proprie, li ha invitati a vigilare sull'applicazione corretta delle disposizioni comunitarie in materia di accertamento, valutazione ed esame annuale dell'importo della garanzia globale nel quadro del transito comunitario.

1.100. Nella sua risposta alle osservazioni della Corte, la Commissione aveva indicato che non era stata in grado di ottenere l'accordo degli Stati membri ai fini di un adattamento delle disposizioni sulla garanzia globale. Secondo gli Stati membri il nuovo sistema di transito informatizzato (NSTI) dovrebbe dare una risposta soddisfacente ai problemi della garanzia. In effetti, un modulo particolare dell'NSTI consentirebbe di seguire l'uso di ogni tipo di garanzia. Le disposizioni giuridiche relative alla creazione ed all'impiego del sistema in causa dovrebbero essere adottate nell'aprile 2001. La Commissione prevede l'attuazione completa del nuovo sistema verso il giugno 2003.

1.100. *Quattro Stati membri e tre Stati partner della convenzione sul transito comune, che applicano già attualmente lo NSTI, si preparano a inserire, a partire dal 1° dicembre 2001, nuove funzioni nel sistema.*

Altri tre Stati membri, nonché tre Stati partner, si preparano ad aderire al sistema nel corso della prima metà del 2002, allo stesso livello di funzionalità che sarà raggiunto in quel momento dal primo gruppo di Stati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

TIR (Transport International Routier)

1.101. La Corte aveva riscontrato, in Germania, l'iscrizione nella contabilità separata di diritti risultanti da importazioni scortate da carnet TIR e teoricamente garantiti. Di conseguenza, questi importi avrebbero dovuto essere posti a disposizione del bilancio comunitario. Pertanto, la Commissione ha inviato alla Germania, nel novembre 2000, un parere motivato in cui segnalava il carattere irregolare di questa procedura. Nel gennaio 2001 lo Stato membro ha nondimeno confutato le argomentazioni della Commissione.

1.101. *La Commissione continua a perseguire questa violazione.*

1.102. Inoltre, la Commissione ha avviato azioni intese a migliorare l'applicazione della convenzione TIR, che hanno avuto come esito emendamenti di tale convenzione. Questi ultimi riguardano il sistema di garanzia e sono stati adottati dal comitato di gestione della convenzione TIR nella sessione del 19 ottobre 2000. Essi dovranno essere comunicati alle parti contraenti, per approvazione, dal segretario generale delle Nazioni Unite e dovrebbero entrare in vigore alla scadenza di un termine di 15 mesi successivo alla data della comunicazione.

I ricorsi

1.103. La Corte aveva rilevato casi di applicazione non corretta delle disposizioni del codice doganale, che esigono la costituzione di una garanzia, in particolare quando viene presentato un ricorso amministrativo contro la decisione dell'amministrazione doganale. La Commissione ha svolto indagini presso gli Stati membri per rendersi conto delle varie situazioni esistenti. Alla fine del 2000 essa ha presentato al comitato consultivo delle risorse proprie una prima relazione di sintesi e sta proseguendo l'analisi delle informazioni ottenute.

La messa a disposizione della Commissione dei dazi accertati coperti da una garanzia

1.104. La relazione speciale indicava che gli Stati membri adottano approcci differenti per quanto riguarda l'iscrizione nella contabilità «A» o «B» delle obbligazioni doganali coperte da una garanzia. Problemi analoghi erano già stati sollevati nella relazione annuale sull'esercizio 1998 e formano oggetto di un seguito appropriato (cfr. il paragrafo 1.96).

Conclusioni e raccomandazioni

1.105. La Commissione si è adoperata per proseguire l'esame dei casi segnalati dalla Corte ed ottenere dagli Stati membri la correzione delle anomalie constatate.

Anche se la maggior parte delle osservazioni della Corte riguardano l'attività amministrativa degli Stati membri, la Commissione rimane responsabile dell'applicazione omogenea e coerente della normativa comunitaria. Al riguardo, le procedure d'infrazione che ha avviato vanno nella giusta direzione. Per quanto riguarda il transito, i risultati dell'informatizzazione potranno essere valutati solo all'atto dell'applicazione.

1.106. La Corte esorta la Commissione a proseguire la mobilitazione di tutti gli Stati membri per realizzare un progetto presentato come elemento essenziale per risolvere i problemi più importanti del regime di transito.

La gestione della Commissione in merito alla qualità delle statistiche PNL

La necessità di un controllo trasparente delle statistiche PNL

1.107. Il prodotto nazionale lordo (PNL) è la statistica chiave del regime delle risorse comunitarie IVA/PNL. In questo contesto, nelle relazioni precedenti la Corte ha sottolineato la necessità di una verifica sistematica e trasparente della produzione delle statistiche PNL ⁽⁶⁷⁾, che consenta di ottenere un quadro affidabile e controllabile ⁽⁶⁸⁾.

1.108. Nella raccomandazione sul discarico da dare alla Commissione per l'esercizio finanziario 1999, il Consiglio ha aderito alle raccomandazioni della Corte, cioè che la Commissione adotti misure per spiegare meglio il modo in cui verifica le statistiche PNL e per migliorare la trasparenza di questo procedimento.

1.109. Il controllo più recente è consistito in un esame degli attuali sistemi e norme di controllo della qualità,

⁽⁶⁷⁾ Relazione speciale n. 17/2000 relativa al controllo, da parte della Commissione, dell'affidabilità e della comparabilità dei PNL degli Stati membri, paragrafo 82.

⁽⁶⁸⁾ Relazione speciale n. 6/98 sul bilancio del sistema delle risorse basate sull'IVA e sul PNL, paragrafo 5.11.

in una valutazione del controllo gestionale di due riserve PNL per quattro Stati membri (Belgio, Spagna, Paesi Bassi e Svezia) ⁽⁶⁹⁾, ed in un esame delle modalità secondo cui gli utenti delle statistiche PNL sono informati in merito alla loro qualità.

Un quadro solido per la gestione delle statistiche del PNL

1.110. Un quadro consistente in norme obbligatorie definisce la base della verifica e valutazione, bilaterali e multilaterali, delle statistiche relative al PNL:

- a) il regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio definisce la verifica bilaterale fra la Commissione ed ogni Stato membro;
- b) la direttiva 89/130/CEE, Euratom del Consiglio definisce il quadro della verifica multilaterale, alla quale provvede un comitato composto di rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione (il comitato PNL).

1.111. Inoltre, la Commissione, coadiuvata dal comitato del PNL, costituisce una solida base per la gestione della qualità del PNL, mediante proprie decisioni o proponendo orientamenti e raccomandazioni (ad esempio decisione 94/168/CE, Euratom della Commissione sull'esaustività del PNL e Recommendations of the GNP Committee on the borderline between Intermediate Consumption and Final Uses).

1.112. Anche le iniziative volontarie sono importanti. La cosiddetta iniziativa Qualistat è stata introdotta dalla Commissione per migliorare la qualità delle statistiche in armonia con le norme accettate a livello internazionale (ad esempio, le norme ISO) e con le migliori prassi esistenti applicate da alcuni Stati membri. Fanno parte dell'iniziativa i controlli sulla qualità del trattamento e dei risultati ed entrambi possono essere utilizzati per ottenere una qualità e comprensione maggiori della produzione delle statistiche relative al PNL.

⁽⁶⁹⁾ La Commissione formula una riserva quando, dopo aver esaminato gli inventari delle fonti e metodi utilizzati dagli Stati membri per determinare il rispettivo PNL, essa scopre un divario significativo fra le norme comunitarie e le prassi nazionali.

La flessibilità del quadro gestionale

1.113. Il comitato del PNL è adattabile ed è stato in grado di pianificare le proprie attività per gli anni futuri tenendo conto di cambiamenti importanti, ad esempio:

- a) la necessità di una nuova direttiva dopo la ratifica della nuova decisione sulle risorse proprie (ad esempio per attuare il cambiamento da prodotto nazionale lordo a reddito nazionale lordo);
- b) la crescente domanda in merito agli aspetti qualitativi in seno alla Commissione e la successiva attività nelle iniziative volontarie.

L'applicazione insufficiente del quadro gestionale

1.114. Per quanto riguarda la valutazione della qualità e la stesura delle relazioni, il quadro non è utilizzato sistematicamente. Dal controllo è risultato che la documentazione sul trattamento di alcune riserve sul PNL non sempre era collegata in modo chiaro e preciso con gli elementi probatori pertinenti. In alcuni casi vi era solo un riferimento generale a documenti e missioni. Riferimenti ai paragrafi in questi documenti e nelle relazioni sulle missioni sarebbero uno strumento di gran lunga migliore a fini di esame e di controllo. Inoltre, ne sarebbe facilitato il trasferimento di cognizioni nel caso di mutamenti a livello del personale.

1.115. A causa di queste deficienze, non è agevole valutare il giudizio della Commissione. La mancanza di trasparenza può portare ad una minor efficienza delle verifiche ed a differenze di trattamento fra gli Stati membri. Il parere della Corte sulla gestione della quarta risorsa PNL è esposto nel capitolo 9 della presente relazione relativo alla DAS (cfr. il paragrafo 9.56).

Incompletezza occasionale delle informazioni comunicate agli utenti

1.116. Secondo le norme internazionali (ad esempio ISO 8402), la qualità è definita mediante riferimento ai risultati che un prodotto od un servizio ottiene nel soddisfare i bisogni dell'utente. La Corte ha esaminato se questi bisogni siano formulati esplicitamente dagli utenti⁽⁷⁰⁾ e se siano soddisfatti dai servizi statistici della Commissione.

1.114. *La Commissione sta attualmente migliorando la presentazione della documentazione nei suoi dossier di controllo che permetterà di ottenere un miglior riferimento incrociato fra documenti.*

1.115. *La Commissione è naturalmente ansiosa di porre rimedio a un'eventuale mancanza di trasparenza e ritiene che i suoi servizi abbiano compiuto dei progressi fondamentali a questo riguardo, sia nel corso della loro attività che in risposta a precedenti osservazioni della Corte.*

⁽⁷⁰⁾ Il comitato del PNL, i servizi della Commissione incaricati di gestire le entrate e l'autorità di scarico.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1.117. La Commissione fornisce al comitato del PNL documenti su cui esso basa il proprio parere sulle statistiche relative al PNL. Questo parere si fonda in ampia misura su due documenti che presentano, rispettivamente, i dati e le informazioni esplicative raccolti ogni anno dalla Commissione e provenienti da ogni Stato membro (i cosiddetti questionari PNL) e le relazioni ed analisi fornite dalla Commissione stessa nel corso dell'anno.

1.118. Tuttavia, risulta che il contenuto delle risposte agli ultimi questionari PNL varia considerevolmente fra gli Stati membri e manca un'indicazione chiara di riferimenti a risposte precedenti al questionario. Inoltre, non sono indicate chiaramente le relazioni ed analisi su cui si basa il parere del comitato PNL.

1.119. Talvolta le informazioni inviate agli utenti sono incomplete. Ad esempio, nel 2000 il servizio della Commissione che gestisce le entrate ha interpretato erroneamente le informazioni date dal servizio statistico in merito alla risorsa PNL, e ciò è imputabile in sostanza ad una spiegazione insufficiente delle cifre (i cosiddetti metadati). Di conseguenza, al Belgio è stato richiesto un importo errato del contributo.

Conclusioni e raccomandazioni

1.120. Un quadro solido ed adattabile per gestire il controllo di qualità del PNL esiste già a livello comunitario. Tuttavia, in pratica la Commissione non si serve sistematicamente di questo quadro, circostanza che può portare ad una mancanza di trasparenza nel procedimento di controllo della qualità e può pregiudicare la valutazione delle statistiche PNL. Inoltre, le informazioni comunicate agli utenti sulla qualità delle statistiche PNL sono talvolta incomplete.

1.121. Per queste ragioni la Corte raccomanda:

a) che la Commissione applichi sistematicamente le norme o gli orientamenti esistenti ai fini della verifica e della stesura delle relazioni;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1.118. *La Commissione comprende il desiderio della Corte che il parere del comitato PNL faccia riferimento in modo più esplicito alle molte relazioni individuali su cui si basa il parere generale. La Commissione esaminerà la fattibilità di questa proposta assieme al comitato PNL.*

1.119. *La Commissione riconosce che è stato commesso uno specifico errore isolato nell'interpretazione dei dati PNL per il Belgio, che ha portato ad una richiesta di pagamento in eccesso. Questo errore è stato successivamente corretto. I servizi responsabili, in futuro, sottoporranno i dati PNL ad un controllo specificamente diretto ad assicurare che questo tipo di situazione non possa ripetersi e che il calcolo delle correzioni ai saldi coincida pienamente con le cifre ufficialmente trasmesse da Eurostat. La crescente importanza della risorsa propria PNL obbliga la Commissione a monitorare le procedure di ricezione e verifica dei dati statistici degli Stati membri sui quali si basa la risorsa.*

1.120. *La Commissione ritiene di applicare sistematicamente tutto il «quadro gestionale». Le risposte alle osservazioni specifiche della Corte figurano ai paragrafi 1.114, 1.115, 1.118 e 1.119. La Commissione sta adottando delle procedure dirette ad assicurare una maggiore trasparenza del suo processo di verifica del PNL per gli utilizzatori.*

1.121.

a) *Le norme e gli orientamenti esistenti ai fini della verifica del PNL e della stesura delle relazioni sono state sviluppate dalla Commissione assieme agli esperti di contabilità nazionale degli Stati membri nel comitato PNL. Esse sono state e continueranno ad essere sistematicamente applicate.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) che la Commissione corredi sistematicamente le cifre o i pareri tecnici di informazioni supplementari pertinenti per gli utenti;
- c) che la preparazione della nuova direttiva, per attuare il cambiamento da prodotto nazionale lordo a reddito nazionale lordo, sia l'occasione per chiedere agli Stati membri di riferire periodicamente in merito alla qualità delle loro statistiche.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b)** *La Commissione (Eurostat) cerca sempre di accompagnare le cifre o i pareri tecnici con informazioni supplementari importanti per gli utilizzatori. Va ricordato tuttavia che le necessità degli utilizzatori sono diverse: degli amministratori nei servizi del bilancio della Commissione, degli statistici al comitato PNL, dei revisori dei conti alla Corte e così via.*
- c)** *Nel quadro delle discussioni su una futura direttiva PNL, la Commissione sta esaminando con il comitato PNL la fattibilità e l'eventuale contenuto di una relazione periodica sulla qualità che gli Stati membri dovrebbero presentare.*

CAPITOLO 2

Politica agricola comune

2.0. INDICE	Paragrafi
Introduzione	2.1-2.4
Gestione del bilancio	2.5-2.28
Il bilancio iniziale è divenuto il bilancio definitivo	2.5-2.6
Le spese hanno raggiunto il 98,7 % degli stanziamenti	2.7
Gli stanziamenti accantonati sono stati annullati	2.8
Storno irregolare di 310 milioni di euro a favore della riserva monetaria	2.9-2.11
Entrate consistenti sono iscritte nel bilancio delle spese	2.12-2.16
Ancora una volta sono state operate considerevoli riduzioni di anticipi	2.17-2.19
La gestione del bilancio è caratterizzata da troppi storni di stanziamenti	2.20-2.26
Il sistema informatico AGREX sarà modificato	2.27
Conclusione	2.28
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	2.29-2.52
Esame di un campione rappresentativo di operazioni	2.29-2.49
Errori sostanziali	2.31
Errori a livello del beneficiario finale	2.32-2.35
Errori sistematici di gestione	2.36-2.41
Altri errori di gestione	2.42-2.44
Errori formali	2.45-2.49
Conclusione	2.50-2.52
Liquidazione dei conti	2.53-2.97
Introduzione	2.53-2.54
Decisioni di conformità	2.55-2.84
Rettifiche	2.55-2.57
Carenze nella procedura	2.58-2.59
Singole rettifiche	2.60-2.76
Mancato seguito dato alle osservazioni della Corte	2.77-2.84
Decisione finanziaria per il 2000	2.85-2.96
Presentazione tardiva di documenti e di dati sui pagamenti	2.85-2.87
Riserve sui conti e rettifiche operate	2.88-2.90
Problemi relativi al riconoscimento	2.91-2.96
Conclusioni	2.97
Seguito dato a precedenti osservazioni	2.98-2.185
Controlli fisici sui prodotti agricoli che beneficiano di restituzioni all'esportazione	2.98-2.106

	Paragrafi
Le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea	2.101
Le proposte del Parlamento europeo	2.102
Seguito dato dalla Commissione alle osservazioni della Corte	2.103-2.106
Organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine	2.107-2.129
Introduzione	2.107-2.110
Il controllo della Corte	2.111-2.112
Assenza di una misurazione dei risultati	2.113
Carenze del sistema di fissazione dei prezzi e del premio	2.114-2.116
Statistiche sui premi tardive ed incomplete	2.117
Mancanza di chiarezza su diritti individuali e quote non utilizzate	2.118-2.119
Giustificazione dubbia del premio supplementare per ovicaprini nelle regioni svantaggiate; assenza di una regolare revisione della classificazione delle zone	2.120-2.121
Misure comunitarie collegate	2.122-2.123
La recente proposta della Commissione affronta solo in parte le carenze individuate dalla Corte	2.124-2.127
Conclusione	2.128
Raccomandazioni	2.129
La gestione da parte della Commissione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti ortofrutticoli	2.130-2.185
Introduzione	2.130-2.133
La produzione, concentrata nel Sud, è tuttora frammentaria	2.134-2.135
Quadro normativo e incidenza sul bilancio	2.136-2.137
I problemi principali riscontrati in passato dalla Corte e la riforma del 1996	2.138-2.142
L'attuazione della riforma del 1996 è riuscita solo in parte	2.143-2.178
Le modifiche introdotte nel 2000 affrontano solo in parte le carenze individuate dalla Corte	2.179-2.180
Conclusione	2.181-2.182
Raccomandazioni	2.183-2.185
Principali osservazioni formulate in relazioni speciali	2.186-2.211
La riforma della liquidazione dei conti	2.187-2.190
Il sistema integrato di gestione e controllo (SIGC)	2.191
Quote latte	2.192-2.194
Relazione speciale sulla BSE	2.195-2.197
Restituzioni all'impiego della fecola di patate e degli amidi di cereali e aiuti alla fecola di patate	2.198-2.200
Restituzioni all'esportazione — destinazione e commercializzazione (Relazione speciale n. 7/2001)	2.201-2.207
Elementi comuni alle osservazioni e alle conclusioni formulate nelle relazioni sopra indicate	2.208-2.211

INTRODUZIONE

2.1. Il presente capitolo riguarda le spese del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «garanzia» (FEAOG-Garanzia), nonché le spese del capitolo B2-5 1 ⁽¹⁾ («Controlli ed altre azioni nel settore agricolo»).

2.2. La quasi totalità di queste spese è eseguita dagli organismi pagatori degli Stati membri. La Commissione versa ad essi mensilmente un anticipo calcolato in base ai pagamenti dichiarati il mese precedente. Questi pagamenti sono contabilizzati mensilmente a titolo di spese, con riserva di eventuali rettifiche all'atto della liquidazione dei conti, dopo la fine dell'esercizio.

2.3. Il presente capitolo comprende cinque parti riguardanti:

- a) l'esecuzione del bilancio dell'esercizio 2000,
- b) la valutazione specifica del settore nel quadro della dichiarazione di affidabilità relativa all'esercizio 2000,
- c) la liquidazione dei conti,
- d) il seguito dato a precedenti osservazioni,
- e) le principali osservazioni formulate in relazioni speciali.

2.4. Oltre alle osservazioni contenute nel presente capitolo, la politica agricola comune è stata oggetto di relazioni speciali o di pareri. Il relativo elenco figura nell'allegato II.

GESTIONE DEL BILANCIO

Il bilancio iniziale è divenuto il bilancio definitivo

2.5. Per l'esercizio 2000, gli stanziamenti iniziali della sottosezione B1 del FEAOG-Garanzia ammontavano

⁽¹⁾ Le cifre indicate nella parte «Gestione del bilancio dell'esercizio 2000» (paragrafi 2.5 — 2.28) riguardano unicamente la sottosezione B1 del bilancio. Per quanto riguarda il capitolo B2-5 1, il bilancio iniziale degli stanziamenti d'impegno era di 51,5 milioni di euro. Nel corso dell'esercizio, questi stanziamenti non sono stati modificati e gli impegni dell'esercizio sono ammontati a 49 milioni di euro (95,1 %).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

a 41 469 milioni di euro ⁽²⁾ (compresa la riserva monetaria ⁽³⁾ di 500 milioni di euro) (cfr. la **tabella 2.1**), il che equivale al 49 % dell'insieme degli stanziamenti operativi per pagamenti del bilancio. Questi 41 469 milioni rappresentavano il 99,4 % del massimale delle prospettive finanziarie (41 738 milioni di euro) e l'89,1 % dell'ammontare della linea direttrice agricola (46 549 milioni di euro).

Tabella 2.1 — FEAOG-Garanzia 2000

(Mio EUR)

Rubrica delle prospettive finanziarie: 1. Sottosezione B1: FEAOG-Garanzia ⁽¹⁾							
	Totale rubrica	di cui:					
		B1-1	B1-2	B1-3	B1-4	B1-5	B1-6
		Prodotti vegetali	Prodotti animali	Spese connesse	Sviluppo rurale	Misure di accompagnamento	Riserva monetaria
Massimale delle prospettive finanziarie	41 738						
Evoluzione del bilancio							
Stanziamenti iniziali ⁽²⁾	41 494	25 867	9 521	1 501	4 084	21	500
Stanziamenti definitivi disponibili	41 469	25 909	9 328	1 238	4 184	0	810
Esecuzione del bilancio							
Stanziamenti utilizzati ⁽³⁾	40 437	25 813	9 276	1 172	4 176	0	0
% degli stanziamenti definitivi disponibili	98	100	99	95	100	0	0
Stanziamenti riportati al 2001	0	0	0	0	0	0	0
% degli stanziamenti definitivi disponibili	0	0	0	0	0	0	0
Stanziamenti annullati	1 062	98	52	94	8	0	810
% degli stanziamenti definitivi disponibili	2	0	1	8	0	0	100

⁽¹⁾ Stanziamenti non dissociati.

⁽²⁾ Compresi gli stanziamenti accantonati (B0-40) e la riserva monetaria di 500 Mio EUR.

⁽³⁾ In impegni.

Fonte: Conto di gestione 2000.

⁽²⁾ — Esclusi stanziamenti accantonati pari a 24,9 milioni di euro.

— Adozione definitiva del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2000 (GU L 40 del 14.2.2000).

⁽³⁾ La riserva monetaria è destinata a coprire (a partire da 200 milioni di euro) l'evoluzione sfavorevole della parità tra il dollaro e il tasso dell'euro utilizzato per le previsioni di bilancio. Viceversa, eventuali «risparmi», superiori a 200 milioni di euro, derivanti da un'evoluzione favorevole di detta parità, devono essere versati a favore della riserva monetaria.

2.6. Nel corso dell'esercizio, nessun bilancio rettificativo e suppletivo (BRS) è venuto a modificare il totale degli stanziamenti iniziali ⁽⁴⁾. Gli stanziamenti definitivi sono quindi ammontati a 41 469 milioni di euro.

Le spese hanno raggiunto il 98,7 % degli stanziamenti

2.7. Le spese sono ammontate a 40 437 milioni di euro, pari al 98,7 % degli stanziamenti disponibili ad eccezione della riserva monetaria (cfr. la *tabella 2.1*) e all'87 % della linea direttrice agricola. I prodotti vegetali hanno inciso sulle spese per il 63,8 %, i prodotti animali per il 22,9 %, le spese accessorie per il 3 % e lo sviluppo rurale per il 10,3 %. Considerando la natura di tali spese, queste sono state ripartite essenzialmente tra aiuti diretti (70 %), restituzioni (13,9 %), misure strutturali (10,5 %) e misure d'intervento (3,2 %). Le misure strutturali, connesse essenzialmente allo sviluppo rurale, hanno registrato un incremento, mentre gli aiuti diretti e le misure d'intervento hanno subito una lieve flessione.

Gli stanziamenti accantonati sono stati annullati

2.8. Gli stanziamenti accantonati (24,9 milioni di euro) inizialmente previsti a favore di «Altre azioni in campo veterinario, del benessere degli animali e della sanità pubblica» (4 milioni di euro) e del «Supporto alla gestione di risorse a sostegno della politica comune della pesca» (20,9 milioni di euro) non sono stati utilizzati e sono stati quindi annullati alla fine dell'esercizio.

Storno irregolare di 310 milioni di euro a favore della riserva monetaria

2.9. Tenuto conto dell'evoluzione della parità dollaro-euro ⁽⁵⁾, sono state registrate eccedenze su diverse voci per 510 milioni di euro. Come previsto dal regolamento riguardante la disciplina di bilancio ⁽⁶⁾, i risparmi realizzati hanno dato luogo ad uno storno a favore della riserva monetaria per la parte superiore alla franchigia di 200 milioni di euro, vale a dire 310 milioni di euro.

⁽⁴⁾ Il BRS n. 1 ha unicamente modificato la ripartizione degli stanziamenti tra la linea B1-4 0 8 e le voci B1-4 0 8 0 e 4 0 8 1. Questo BRS, approvato il 2.8.2000, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale soltanto il 17.4.2001.

⁽⁵⁾ Il bilancio è stato stabilito sulla base della parità 1 euro = 1,12 dollari, mentre la media delle quotazioni registrate nel periodo di riferimento (1.8.1999-31.7.2000) era 1 euro = 0,99 dollari.

⁽⁶⁾ Regolamento (CE) n. 2040/2000 del Consiglio, del 26 settembre 2000, riguardante la disciplina di bilancio, articolo 11 (GU L 244 del 29.9.2000).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.10. Non è stato però rispettato il termine previsto dal regolamento per la presentazione della proposta di storno. In effetti, la Commissione ha trasmesso questa proposta al Consiglio il 10 gennaio 2001 mentre, ai sensi del regolamento, avrebbe dovuto trasmetterla entro la fine di ottobre 2000. È chiaro che, in base alla normativa attuale e con la procedura adottata dalla Commissione, questo termine non potrà mai essere rispettato.

2.11. Inoltre, all'atto dello storno a favore della riserva monetaria, la Commissione ha prelevato la maggior parte dei 310 milioni di euro dal capitolo B1-37 «Liquidazione degli esercizi precedenti e riduzioni/sospensioni degli anticipi» e non dalle voci sulle quali questi risparmi erano stati realizzati (cfr. la tabella 2.2). La Commissione ha quindi atteso le ultime dichiarazioni degli Stati membri per stabilire su quali voci vi fossero ancora stanziamenti disponibili. Questa procedura, che ha già formato oggetto di una osservazione della Corte ⁽⁷⁾, non consente di presentare all'autorità di bilancio (come sarebbe dovuto avvenire) tutti gli storni da capitolo a capitolo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.10. *Benché ci fossero complessivamente stanziamenti sufficienti a coprire lo storno di 310 milioni di euro verso la riserva monetaria, tali disponibilità hanno potuto essere individuate con precisione soltanto dopo la trasmissione da parte degli Stati membri di informazioni dettagliate sull'esecuzione per linea di bilancio, informazioni non ancora disponibili alla data della relazione. Allorché è stata accertata la disponibilità dei fondi necessari nell'ambito delle singole linee di bilancio del FEAOG, sezione «garanzia», la Commissione ha presentato la proposta di storno all'autorità di bilancio. La Commissione ha seguito questa procedura, che a suo avviso, pur determinando un ritardo nella presentazione della proposta di storno, è coerente con i principi della sana gestione finanziaria e evita di ricorrere inutilmente ad altre procedure quali il bilancio suppletivo e rettificativo.*

2.11. *Il regolamento riguardante la disciplina di bilancio non obbliga ad effettuare gli storni verso la riserva monetaria esclusivamente ed integralmente dalle linee la cui spesa è influenzata da variazioni nella parità €/\$. Al riguardo, la seconda frase dell'articolo 11, paragrafo 1 del summenzionato regolamento stabilisce quanto segue: «In caso di rialzo del dollaro nei confronti dell'euro rispetto alla parità utilizzata nel bilancio, i risparmi realizzati nella sezione «garanzia danno luogo a uno storno a favore della riserva monetaria, fino a concorrenza di 500 milioni di euro nel 2000 e 2001 e di 250 milioni di euro nel 2002.» Soltanto in caso di costi di bilancio supplementari risultanti da un ribasso del dollaro nei confronti dell'euro si precisa che gli storni vengono effettuati specificamente verso le linee del FEAOG, sezione «garanzia», sulle quali incide il ribasso del dollaro (articolo 11, paragrafo 1, terza frase).*

Tabella 2.2 — Storni a favore della riserva monetaria

Capitolo di bilancio	Origine dei risparmi	Prelievi realmente effettuati
B1-1 0 Seminativi	371	0
B1-1 1 Zucchero	48	48
B1-1 3 Cotone	44	0
B1-1 8 Altri settori o prodotti vegetali (riso)	6	0
B1-3 0 Prodotti non inclusi nell'allegato I	35	0
B1-3 2 Isole e regioni ultraperiferiche	7	0
B1-3 7 Liquidazione esercizi precedenti	0	262
TOTALE	510	310

Fonte: Storno di stanziamenti n. 79/2000.

⁽⁷⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998, paragrafo 2.28.

In precedenti relazioni e proposte di storno in relazione all'impatto di variazioni del tasso di cambio del dollaro (ad esempio, nella relazione e proposta di trasferimento relativa all'esercizio 1998 — SEC (1998) 1893 def. del 13.11.1998) la Commissione ha rilevato che i risparmi dei singoli settori non devono tradursi necessariamente in identiche disponibilità a fine esercizio. Fattori diversi dal tasso di cambio del dollaro hanno un'incidenza molto significativa sul fabbisogno definitivo dei vari capitoli di un determinato esercizio, ad esempio il volume delle esportazioni, il livello dei prezzi mondiali in dollari o fluttuazioni nei pagamenti. La Commissione ha richiamato l'attenzione su tali fattori nella sua risposta al punto 2.28 della relazione annuale della Corte sull'esercizio 1998 (GU C 349 del 3.12.1999, pag. 53).

Entrate consistenti sono iscritte nel bilancio delle spese

2.12. In base al principio dell'universalità⁽⁸⁾, non può aversi né assegnazione di entrate a spese particolari né contrazione tra entrate e spese. Nondimeno, importi negativi per complessivi 3 798,3 milioni di euro, pari a più del 9 % delle spese, (rispetto a 3 057,7 nel 1999 e a 2 498 nel 1998)⁽⁹⁾ sono stati inclusi nelle spese⁽¹⁰⁾ del FEAOG-Garanzia. La Corte ritiene che, come indicato nel parere n. 1/2001⁽¹¹⁾, formulato in occasione della proposta di regolamento che modifica il regolamento finanziario, queste spese negative debbano essere iscritte nello stato generale delle entrate.

2.13. L'insieme delle voci il cui saldo è negativo ammonta a 1 899,4 milioni di euro, mentre il bilancio prevedeva entrate per soltanto 1 220 milioni di euro (+ 55 %). Di questi 1 899,4 milioni di euro, 568 milioni di euro (29,9 %) sono relativi alla liquidazione degli esercizi precedenti, 510 milioni di euro (26,9 %) alle riduzioni di anticipi e 161 milioni di euro (8,5 %) ai prelievi supplementari dovuti per il superamento delle quote latte⁽¹²⁾.

2.12. La Commissione ritiene che le spese negative non debbano essere iscritte nello stato generale delle entrate. Ritiene invece che tali importi, che sono rimborsi di importi già finanziati dal FEAOG, debbano essere considerati entrate assegnate destinate ad essere utilizzate dal FEAOG, come proposto nell'ambito della revisione del regolamento finanziario.

2.13. La differenza di 680 milioni di euro tra la spesa negativa iscritta in bilancio (1 220 milioni) e quella effettiva (1 899,4 milioni) è giustificata principalmente dalle entrate superiori al previsto derivanti dalla vendita di prodotti in giacenza in regime d'intervento pubblico (+ 383 milioni di euro) e riduzioni degli anticipi superiori al previsto (+ 410 milioni di euro).

Per la loro stessa natura, le entrate a titolo di tali voci di bilancio sono molto difficili da prevedere. Nel caso delle vendite nell'ambito del regime di ammasso pubblico dipendono da una situazione di mercato precaria e da prezzi su cui incidono crisi imprevedibili quali la BSE e l'afsa epizootica. In particolare, per quanto riguarda le riduzioni degli anticipi, gli importi sono il risultato del mancato rispetto della normativa da parte degli Stati membri (superamento dei termini di pagamento, mancanza di controlli) o di inadempienze degli operatori (frodi, irregolarità, prelievo sul latte); si tratta di importi recuperati sulla spesa dichiarata dagli SM e inclusi nel bilancio della Comunità.

⁽⁸⁾ Cfr. gli articoli 4 e 27 del regolamento finanziario.

⁽⁹⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 2.10 e la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998, paragrafo 2.11.

⁽¹⁰⁾ 27 voci di bilancio (il 14 % circa delle voci) includono spese negative.

⁽¹¹⁾ Parere n. 1/2001 (GU C 55 del 21.2.2001).

⁽¹²⁾ Questo importo di 161 milioni di euro non include il prelievo supplementare per l'esercizio 2000 dell'Italia (245,9 milioni di euro) che è stato oggetto di una riduzione di anticipi (cfr. i paragrafi 2.17 e 2.19).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.14. Le entrate provengono anche dagli utili realizzati con la vendita di scorte di prodotti agricoli, in particolare per effetto di deprezzamenti pessimistici (corrispondenti alla differenza tra il prezzo di acquisto ed il prezzo stimato di smaltimento). Queste entrate rappresentano 588 milioni di euro ⁽¹³⁾.

2.15. Infine, di questi 1 899,4 milioni di euro, altri 72 milioni di euro riguardano 21 voci di bilancio per le quali erano state previste entrate totali per soli 50 milioni di euro.

2.16. Questa generale sottovalutazione delle entrate previste comporta, per la Commissione, una maggiore disponibilità di stanziamenti e quindi una più ampia flessibilità nella gestione del bilancio.

Ancora una volta sono state operate considerevoli riduzioni di anticipi

2.17. L'esercizio 2000 è stato contraddistinto (come l'esercizio 1999) dalla notevole entità delle riduzioni di anticipi imposte a diversi Stati membri a causa, da un lato, delle carenze nell'applicazione del sistema integrato e nell'esecuzione dei controlli (Grecia: 75,2 milioni di euro) e, dall'altro, del mancato pagamento del prelievo supplementare connesso al superamento delle quote latte (Grecia: 7,5 milioni di euro; Spagna: 6,2 milioni di euro; Italia: 380,6 milioni di euro e Portogallo: 20,6 milioni di euro).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.14. Come indicato al punto 2.13 le entrate derivanti dalla vendita di prodotti in regime d'intervento sono influenzate da molti fattori e il deprezzamento è soltanto uno di essi. Conformemente al regolamento (CEE) n. 1883/78 le scorte sono deprezzate alla fine dell'esercizio finanziario secondo il prezzo di vendita prevedibile, al fine di non trasferire potenziali perdite agli esercizi successivi. «Utili» superiori a quelli iscritti in bilancio realizzati su vendite successive possono essere il risultato di acquisti all'intervento inferiori al previsto, di prezzi o di volumi di vendita superiori al previsto, tutte conseguenze dirette dell'evoluzione del mercato.

2.15. Le 21 voci cui si fa riferimento riguardano importi recuperati per casi di frode o irregolarità, anch'essi per loro stessa natura molto difficili da stimare. Sarebbe imprudente sovrastimare tali entrate senza un minimo di prove documentali.

2.16. La Commissione imposta la stima del fabbisogno di bilancio secondo criteri di prudenza e di rigore. La sottovalutazione cui fa riferimento la Corte si è verificata soprattutto per voci relative a vendite in regime di ammasso pubblico, su cui incidono considerevolmente variazioni della situazione del mercato non facilmente prevedibili al momento della stesura del bilancio, e riduzioni degli anticipi che per loro stessa natura sono impossibili da prevedere.

⁽¹³⁾

Esercizio 2000

(Mio EUR)

	Entrate acquisite	Stanziamenti disponibili
Latte scremato in polvere	- 291	- 63
Carni bovine	- 95	- 130
Burro e panna	- 47	- 12
Olio d'oliva	- 16	- 18
Riso	- 9	- 6
Cereali	- 130	25
	- 588	- 204

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.18. Per l'Italia, i 380,6 milioni di euro riguardano la campagna 1999-2000 (245,9 milioni) e la campagna 1998-1999 (134,7 milioni). La riduzione di anticipi per la campagna 1999-2000 è dovuta alla trasmissione di dati errati. Questa situazione ha costretto la Commissione a contabilizzare questo importo alla voce riduzione di anticipi invece che sulla voce prelievi supplementari, il che costituisce una violazione del principio della specificità degli stanziamenti e compromette la trasparenza dei conti. La riduzione di anticipi di 134,7 milioni di euro (dovuta ad un ritardo nella trasmissione dei dati relativi all'esercizio 1999) è stata iscritta nei conti dell'esercizio 2000, il che costituisce una violazione del principio dell'annualità ⁽¹⁴⁾.

2.19. L'entità di queste riduzioni di anticipi (509 milioni di euro rispetto a 464 milioni nel 1999) è indice di persistenti lacune nei sistemi degli Stati membri in causa.

La gestione del bilancio è caratterizzata da troppi storni di stanziamenti

2.20. La Corte ha esaminato ⁽¹⁵⁾ le informazioni finanziarie relative alla gestione del bilancio dell'esercizio presentate dalla Commissione nel volume I del conto di gestione dell'esercizio 2000.

⁽¹⁴⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 2.15.

⁽¹⁵⁾ La Corte ha esaminato le informazioni presentate dalla Commissione nel Volume I del «Conto di gestione». Questo Volume intende presentare un commento sulla gestione del bilancio dell'esercizio e, soprattutto, fornire spiegazioni sulle differenze tra il bilancio inizialmente approvato e gli stanziamenti effettivamente disponibili, nonché tra gli stanziamenti effettivamente disponibili e quelli utilizzati. L'esame della Corte non intendeva garantire l'attendibilità del contenuto del Volume. Intendeva piuttosto individuare eventuali variazioni significative che non sono state motivate ed eventuali spiegazioni che potrebbero essere ritenute fuorvianti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.18. *La riduzione di 245,9 milioni di euro relativa all'Italia per la campagna di commercializzazione 1999/2000 è dovuta al fatto che, in violazione della normativa che dispone il pagamento dell'importo dovuto entro il 1° settembre dell'anno in questione, l'Italia non ha riscosso né accreditato al FEOG l'importo totale del prelievo supplementare per il latte dovuto per la summenzionata campagna di commercializzazione.*

In caso di mancato rispetto della normativa la Commissione procede al recupero degli importi dovuti mediante riduzioni degli anticipi, per le quali è stata prevista una voce di bilancio specifica (B1-3 7 0 1). Come sottolineato dalla Corte, in tale situazione la Commissione non ha alternative.

Un questionario riveduto trasmesso dallo Stato membro dopo la conclusione dell'esercizio 1999 ha dato luogo ad una ulteriore riduzione di 134,7 milioni di euro per la campagna di commercializzazione 1998-1999. La trasmissione tardiva dei dati ha reso impossibile riscuotere l'importo nell'esercizio 1999. Tuttavia, per evitare che si ripresentasse il problema in base ai dati trasmessi per l'esercizio 1999-2000, la Commissione ha fondato la summenzionata riduzione di 245,9 milioni di euro sull'estrapolazione dei dati relativi ad anni precedenti piuttosto che fare affidamento semplicemente sul questionario iniziale trasmesso dallo Stato membro.

2.19. *Le riduzioni principali all'interno dell'importo di 509 milioni di euro riguardano il mancato pagamento del prelievo per il latte (414,8 milioni di euro) che interessa soltanto quattro Stati membri.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.21. Il volume I non presenta un quadro completo e preciso dell'esecuzione del bilancio nel corso dell'esercizio. In effetti:

- a) non viene fornita alcuna spiegazione sulle motivazioni degli storni,
- b) il bilancio rettificativo e suppletivo non è menzionato,
- c) le spiegazioni sulle differenze tra l'esecuzione del bilancio e il bilancio finale sono quasi inesistenti,
- d) la presentazione delle cifre è incoerente (cifre in milioni talvolta arrotondate, talvolta mantenute invariate; differenza tra l'esecuzione del bilancio e il bilancio talvolta menzionata, talvolta taciuta) e in alcuni casi le cifre sono addirittura errate ⁽¹⁶⁾,
- e) infine, soltanto il capitolo «sviluppo rurale» è redatto conformemente alle istruzioni del contabile della Commissione.

2.22. Neppure il volume II fornisce un quadro molto preciso dell'esecuzione del bilancio. In effetti, le spese correttamente imputate sulle voci B1-4 0 8 0 («Principali misure connesse al settore agricolo») e B1-4 0 8 1 («Altre misure») sono state raggruppate all'interno dell'articolo B1-4 0 8 («Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali»), occultando così la separazione di queste spese decisa nel BRS n. 1.

2.23. Nel corso dell'esercizio, 175 voci di bilancio su 218 sono state oggetto di uno storno di stanziamenti. Il totale dei movimenti, vale a dire la somma degli storni, ha raggiunto gli 8 189 milioni di euro (19,7 % degli stanziamenti definitivi), il che rappresenta un notevole incremento rispetto agli esercizi precedenti (10,2 % nel

2.23. *è normale attendersi un elevato livello di storni in un anno particolarmente arduo dal punto di vista dell'esecuzione di bilancio durante il quale gli stanziamenti disponibili sono stati utilizzati al 98,7 %. Ciò è sottolineato dal fatto che gli storni necessari, compresi quelli relativi allo sviluppo rurale, dopo il ricevimento della dichiarazione mensile definitiva*

⁽¹⁶⁾ Al capitolo «Liquidazione dei conti» sono indicate spese che in realtà sono entrate, e all'articolo «Interventi sotto forma di ammasso di carni bovine» figura una riduzione di spesa, mentre si tratta di entrate; al capitolo «Altre misure», l'importo del bilancio iniziale è errato; al capitolo «Aiuti alimentari», l'importo delle spese è errato; nella tabella «Evoluzione degli stanziamenti e delle spese nel 2000» alcuni totali sono sbagliati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1999 e 5,2 % nel 1998) ⁽¹⁷⁾. La Commissione giustifica in parte la notevole consistenza finanziaria di questi storni, attribuendone la causa all'errata assegnazione iniziale degli stanziamenti all'interno del capitolo sviluppo rurale.

2.24. Il numero di storni è però influenzato dalla qualità incostante delle previsioni e del monitoraggio sulle spese attuato dagli Stati membri. Alcuni storni sono stati operati per far fronte a spese supplementari connesse a ritardi nei pagamenti o nell'esecuzione dei programmi. La voce B1-1 2 2 0 («Aiuti al consumo di olio d'oliva»), ad esempio, è stata oggetto di cinque aumenti di stanziamenti per complessivi 19,6 milioni di euro per spese relative alla campagna 1997/1998 e la voce B1-1 0 6 2 («Ritiro quinquennale di seminativi») è stata oggetto di sei aumenti di stanziamenti per un totale di 10,6 milioni di euro per spese relative al periodo 1988/1992. La Commissione dovrebbe esigere dagli Stati membri previsioni di pagamento più attendibili, onde evitare di dover continuamente adeguare gli stanziamenti.

2.25. Gli storni giustificati da ragioni di mera opportunità, già menzionati nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999 ⁽¹⁸⁾, sono aumentati nel 2000. In effetti, per 32 voci di bilancio (per un totale di 226,8 milioni di euro ⁽¹⁹⁾), contro 41,6 milioni di euro nel 1999 ⁽¹⁸⁾, è stato necessario compensare alcuni prelievi operati con successivi riapprovvigionamenti o viceversa.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

ammontavano a 4 437,06 milioni di euro. Inoltre, come accennato dalla Corte, il 2000 è stato il primo esercizio di dichiarazione della spesa a titolo dei programmi di sviluppo rurale e gli storni all'interno di questo capitolo, che hanno interessato 18 voci di bilancio, rappresentano da soli 3 878 milioni di euro.

2.24. Come indicato nella relazione annuale sull'esercizio 1999, la Commissione ha già preso provvedimenti: il regolamento (CE) n. 1750/1999 prevede infatti rettifiche qualora la spesa effettiva si discosti considerevolmente dalle previsioni.

Le voci di bilancio B1-1 0 6 2 e B1-1 2 2 0 riguardano due misure concluse prima dell'esercizio 2000 e per le quali pertanto il bilancio 2000 non prevedeva stanziamenti. In realtà, gli Stati membri hanno dato esecuzione ai pagamenti più lentamente di quanto annunciato ed è risultato necessario procedere ad una serie di storni al fine di iscrivere in bilancio la spesa dichiarata. Trattandosi di vecchie misure è stato ritenuto prudente chiedere soltanto gli storni corrispondenti alla spesa effettivamente sostenuta invece di fondare le richieste sulle previsioni degli Stati membri.

2.25. In effetti, per poter iscrivere in bilancio la spesa su base mensile, invece di lasciarla in sospeso, è talvolta necessario eseguire storni, e successivamente ristabilire la situazione iniziale. Tali movimenti possono essere resi necessari dal carattere della linea, ad esempio in caso di linee di bilancio concernenti «altre spese di ammasso pubblico» che possono accumulare perdite in un certo periodo di tempo, poi trasformate in utili in conseguenza dell'evoluzione del mercato (cfr. punto 2.26) o di adeguamenti contabili degli Stati membri. Ad esempio, per la voce di bilancio B1-1 0 5 1 che nel corso dell'anno è stata rafforzata, a fine esercizio si riscontrava un'eccedenza di stanziamenti perché nella dichiarazione mensile definitiva uno Stato membro aveva spostato 19,4 milioni di euro di spesa dalla voce in questione ad altre voci.

⁽¹⁷⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 2.6 e la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998, paragrafo 2.4.

⁽¹⁸⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 2.21.

⁽¹⁹⁾ Le seguenti voci sono state oggetto di un prelievo o di un aumento, successivamente compensato da un movimento di senso contrario: B1-1 0 0 0, 1 0 0 1, 1 0 1 3, 1 0 1 4, 1 0 4 0, 1 0 4 1, 1 0 4 3, 1 0 5 0, 1 0 5 1, 1 0 5 2, 1 0 5 4, 1 0 5 5, 1 0 6 0, 1 2 3 0, 1 5 0 2, 1 5 1 5, 1 6 1 1, 1 6 2 2, 1 6 2 3, 1 7 1 0, 1 7 5 0, 1 8 0 0, 1 8 5 1, 1 8 5 4, 2 0 2 4, 2 0 3 4, 2 1 2 5, 2 1 2 9, 3 0 1 2, 3 0 1 3, 3 0 1 9, 3 9 9 0.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.26. Altri movimenti di stanziamenti sono anche indice di carenze nella sorveglianza degli stanziamenti. Quanto alle «Altre spese di ammasso pubblico» per i cereali, ad esempio, il bilancio iniziale di 25 milioni di euro è stato oggetto prima di un aumento di 13 milioni di euro e poi di 6 prelievi per complessivi 166,1 milioni di euro, per chiudersi infine con un saldo di stanziamenti definitivi (negativi) di - 128,1 milioni di euro. La Commissione dovrebbe quindi sforzarsi di improntare la gestione degli storni ad un maggior rigore.

Il sistema informatico AGREX sarà modificato

2.27. Nelle relazioni annuali sugli esercizi 1997, 1998 e 1999 ⁽²⁰⁾, la Corte aveva criticato l'assenza di progressi nella sostituzione del sistema informatico di gestione delle spese agricole (AGREX). Nel 2000, la Commissione ha avviato lo sviluppo di un nuovo sistema che dovrebbe diventare operativo nel 2002.

Conclusione

2.28. Le spese della sottosezione B1 sono ammontate a 40 437 milioni di euro, pari al 98,7 % degli stanziamenti definitivi (cfr. il paragrafo 2.7). La gestione del bilancio dell'esercizio 2000 è stata ancora caratterizzata dalla notevole entità degli storni (8 189 milioni di euro, ossia oltre il 19 % degli stanziamenti iniziali) (cfr. il paragrafo 2.23) e dall'inclusione di consistenti entrate o spese negative (3 798 milioni di euro, ossia più del 9 % delle spese), (cfr. il paragrafo 2.12). Sia gli storni che l'importo delle spese negative sono notevolmente aumentati rispetto all'esercizio 1999 (rispettivamente del 100 % e del 25 %). L'entità di questi storni ha certamente consentito un elevato utilizzo della dotazione della maggior parte delle linee di bilancio. Essi riflettono una qualità variabile delle previsioni, sia in materia di entrate (cfr. i paragrafi 2.12-2.16) che di spese (cfr. i paragrafi 2.23-2.26). Di conseguenza, la Commissione dovrebbe compiere maggiori sforzi per migliorare, in

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.26. È difficilissimo prevedere l'esito di linee di bilancio, quali quella citata dalla Corte, che finanziano «utili o perdite» della vendita di prodotti in regime d'intervento in quanto esse dipendono da una situazione di mercato precaria e dall'andamento dei prezzi. Per la linea di bilancio in questione, la spesa effettiva al 31.1.2000 ammontava a 41 milioni di euro, il che rendeva necessario un aumento di 16 milioni di euro rispetto al bilancio iniziale al fine di iscrivere in bilancio la spesa. Tuttavia, considerando che gli Stati membri avevano previsto utili per 3,5 milioni di euro, l'aumento richiesto si è limitato a 13 milioni di euro.

Successivi miglioramenti della situazione di mercato e/o delle vendite hanno determinato entrate superiori alle previsioni (cfr. osservazioni di cui al punto 2.14).

2.28. L'aumento degli storni è dovuto ad una serie di fattori, tra cui la presenza per la prima volta della spesa a titolo dello sviluppo rurale (cfr. punto 2.23), l'evoluzione dei mercati dei prodotti in regime di ammasso pubblico (cfr. punto 2.25) e la necessità di garantire un elevato livello di esecuzione del bilancio (98,7 %). Le elevate entrate nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti, le riduzioni degli anticipi e le vendite di scorte pubbliche hanno contribuito all'aumento della spesa negativa.

Anche la situazione di mercato particolarmente favorevole nel settore dei cereali, del latte scremato in polvere e del burro è responsabile di una certa variazione delle stime delle entrate e della spesa relative a tali prodotti.

La Commissione è consapevole della necessità di migliorare le previsioni e ha già disposto rettifiche nel settore dello

⁽²⁰⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1997, paragrafi 2.24 — 2.25, relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998, paragrafi 2.33 — 2.34 e relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 2.23.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

collaborazione con gli Stati membri, la qualità di queste previsioni e dovrebbe rivedere alcune procedure di gestione del bilancio (cfr. i paragrafi 2.23-2.26). Infine, per quanto riguarda le spese negative (cfr. i paragrafi 2.12-2.16), la prassi seguita va modificata (soprattutto nel quadro della revisione del regolamento finanziario attualmente in corso), come raccomandato dalla Corte nel parere n. 1/2001.

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

Esame di un campione rappresentativo di operazioni

2.29. I pagamenti relativi agli stanziamenti 2000 della sottosezione B1 del bilancio (40 437 milioni di euro, cfr. la tabella 2.1) sono stati oggetto, ai fini della dichiarazione di affidabilità, di un esame a campione relativo sia all'affidabilità dei conti che alla legittimità e regolarità delle operazioni che ne stanno alla base. Ciascuna operazione selezionata è stata esaminata ⁽²¹⁾ presso l'organismo pagatore, l'autorità locale competente ed il beneficiario finale.

2.30. Le osservazioni sull'affidabilità dei conti sono state raggruppate nel capitolo 9 (paragrafi 9.8 e 9.24). Le osservazioni sulla legittimità e la regolarità delle operazioni pertinenti sono presentate e descritte nei paragrafi che seguono.

Errori sostanziali

2.31. La Corte ha esaminato tutta la gamma di spese agricole (il 66 % delle quali rientra nel quadro del SIGC). Il controllo ha riguardato tutti gli aspetti delle operazioni: dai pagamenti effettuati dalla Commissione attraverso gli organismi pagatori degli Stati membri fino ai beneficiari finali (per lo più agricoltori). Gli errori sostanziali sono errori che incidono sul valore dell'operazione selezionata. I controlli non hanno evidenziato un miglioramento della situazione precedentemente osservata.

⁽²¹⁾ Per verificare la realtà dell'operazione, la sua conformità ai criteri di ammissibilità e ad altri requisiti normativi, nonché l'esattezza dell'importo dell'aiuto e della sua contabilizzazione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

sviluppo rurale dove la spesa effettiva si discosta significativamente dalle previsioni degli Stati membri.

A proposito della spesa negativa, la Commissione conferma la proposta da essa avanzata nel quadro della revisione del Regolamento finanziario di considerare in futuro tali importi entrate assegnate (cfr. punto 2.12).

2.31. *La Commissione non condivide l'opinione della Corte su taluni tipi di errori considerati sostanziali dato che ritiene che la normativa comunitaria sia stata rispettata. Secondo la Commissione l'insieme dei casi in questione non presenta alcun aspetto irregolare.*

Inoltre, per quanto riguarda diversi altri casi, la Commissione chiederà delucidazioni agli Stati membri al fine di verificare con maggiore precisione l'irregolarità delle operazioni in questione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda un altro gruppo di tipi di errore considerati sostanziali dalla Corte, si è in presenza di errori che riguardano importi spesso modesti, anche se la Corte considera alcune delle operazioni in questione completamente erronee. Per evidenti motivi di rapporto costo/efficacia, in relazione a tali importi modesti non verranno presi provvedimenti. Infine, una serie di errori è nota ai servizi della Commissione ed è oggetto di rettifiche finanziarie nel quadro della liquidazione dei conti.

In merito agli errori la Commissione non condivide quindi integralmente il parere della Corte.

Tuttavia, la Commissione sottolinea che terrà debitamente conto di tutte le osservazioni della Corte e che procederà alle rettifiche che si rendessero necessarie nel quadro della procedura di liquidazione dei conti, man mano che acquisirà dagli Stati membri interessati le pertinenti informazioni.

Errori a livello del beneficiario finale

2.32. Per le misure relative alle organizzazioni comuni dei mercati (il 90 % delle spese), la maggior parte di questi errori si colloca a livello dei beneficiari finali e riguarda per lo più dichiarazioni in eccesso, o delle superfici per i prodotti vegetali, spesso gonfiate in misura lieve (circa un errore su due), o del numero di capi di bestiame per i premi per animali (circa un errore su cinque).

2.33. Le dichiarazioni in eccesso delle superfici riguardano numerosi Stati membri (Danimarca, Germania, Spagna, Francia, Italia, Svezia, Regno Unito). Per contro, le dichiarazioni gonfiate relative agli animali riguardano essenzialmente due Stati membri (Italia e Regno Unito).

2.34. Altri errori derivano da un'errata applicazione della normativa, come quando l'utilizzo finale di un prodotto sovvenzionato non viene rispettato (burro per pasticceria, Spagna) o quando le merci che lasciano il deposito per essere custodite in magazzini secondari sono considerate consegne a terzi (Aiuti ai foraggi essiccati, Francia).

2.35. Per quanto riguarda lo sviluppo rurale (il 10 % delle spese), la maggior parte degli errori si colloca a livello del beneficiario finale. Tutti questi errori riguardano le misure agroambientali e sono dovuti a dichiarazioni gonfiate delle superfici o al mancato rispetto delle disposizioni normative.

2.32. *La Commissione condivide l'opinione della Corte secondo cui gli errori riguardano importi modesti, anche nei casi in cui la Corte ha attribuito a tali operazioni un'alta percentuale di errore.*

2.33. *Tali dichiarazioni in eccesso di superfici e di animali rappresentano spesso, in valore assoluto, importi modesti.*

2.34. *Il caso spagnolo del burro destinato alla pasticceria sarà oggetto di indagine per stabilirne l'eventuale carattere sistematico e, se del caso, verrà trattato nel quadro della liquidazione dei conti.*

Per quanto riguarda l'aiuto ai foraggi essiccati in Francia, la Commissione non condivide l'interpretazione giuridica della normativa data dalla Corte e ritiene che non si configurino errori.

2.35. *Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, un certo numero di casi è tuttora all'esame, in attesa della risposta degli Stati membri.*

Errori sistematici di gestione

2.36. Alcuni errori individuati sono risultati essere, al termine di un esame, sistematici. Essi incidono sull'intera gamma di operazioni di un determinato tipo gestite da un organismo intermediario. Il principale tipo di errore sistematico rilevato riguarda i prelievi indebitamente operati sugli aiuti versati.

2.37. La Grecia ha ancora prelevato ⁽²²⁾ un contributo del 3 % a favore dell'ELGA (Fondo assicurativo agricolo obbligatorio) su tutti gli aiuti versati per gli agrumi, il cotone ⁽²³⁾, l'olio d'oliva e il tabacco. Complessivamente, questo contributo è ammontato quasi a 64 milioni di euro. Per l'olio d'oliva, esiste anche un secondo prelievo, pari all'1 % dell'aiuto versato, a favore della Confederazione nazionale dei produttori (pari a circa 8 milioni di euro).

2.38. In Italia, tre Confederazioni nazionali ⁽²⁴⁾ prelevano un contributo sui versamenti ai loro aderenti per conto delle Organizzazioni locali di produttori. Solo per una delle tre confederazioni, questi contributi sono ammontati a quasi 4 milioni di euro.

2.39. In Svezia, infine, come nell'esercizio precedente ⁽²⁵⁾, il costo delle rilevazioni topografiche effettuate ha dovuto essere pagato dagli agricoltori prima della presentazione di qualsiasi domanda di aiuto. Questa pratica, che equivale ad una trattenuta sull'ammontare dell'aiuto, ha consentito allo Stato membro di recuperare circa 3,6 milioni di euro. Va detto, comunque, che a partire dalla campagna 2000 è stato posto fine a questa pratica.

2.40. Oltre a questi prelievi a livello nazionale, vi sono stati anche altri prelievi a livello locale effettuati dalle cooperative o dalle associazioni di produttori. Ad esempio per:

- i seminativi (2 %, Grecia),
- l'olio d'oliva (1 % + un contributo forfettario, Grecia)
- i prodotti ortofrutticoli (1 %, Grecia) e trattenuta forfettaria per ettaro (Spagna),
- il tabacco (3,5 %, Germania, 2,63 %, Grecia).

⁽²²⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 2.29.

⁽²³⁾ Per l'aiuto relativo al cotone, il contributo viene prelevato dai mulini e poi trasferito all'ELGA.

⁽²⁴⁾ La CNO, l'Unasco e l'Unaprol.

⁽²⁵⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 2.30.

2.36. *Tali errori relativi a prelievi operati indebitamente, già noti alla Commissione e imputabili alle prassi degli Stati membri, sono già stati loro comunicati nel quadro delle procedure di liquidazione dei conti.*

2.37. *Per quanto riguarda la Grecia, la Commissione è a conoscenza della situazione e sta prendendo provvedimenti.*

2.38. *Per quanto riguarda l'Italia, la Commissione è a conoscenza della situazione e sta prendendo provvedimenti.*

2.39. *Per quanto riguarda la Svezia, occorre rilevare che la normativa vieta da sempre trattenute per spese di rilevazione cartografica dei seminativi. Le autorità svedesi hanno posto fine a questa pratica. La Commissione procederà all'opportuna rettifica finanziaria.*

2.40. *Per quanto riguarda la Grecia, viene operata una rettifica nel quadro della liquidazione dei conti fin dall'esercizio 1994. Nel caso degli ortofrutticoli, la Commissione ritiene che la normativa non vieti tali trattenute. Per la Germania e la Spagna verranno adottati gli opportuni provvedimenti.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.41. Queste pratiche sono incompatibili sia con i regolamenti comunitari che dispongono che l'aiuto, al di là delle trattenute previste esplicitamente, deve essere versato integralmente al beneficiario, sia con il principio più generale della parità di trattamento tra tutti gli agricoltori dell'Unione.

Altri errori di gestione

2.42. Gli altri errori sostanziali a livello della gestione locale, vale a dire dell'amministrazione degli aiuti per una data regione, rappresentano circa un errore sostanziale su dieci. Ad esempio, è stato concesso un aiuto compensativo su un volume di prodotti superiore a quello autorizzato dal regolamento (ritiro di agrumi, Grecia).

2.43. Gli errori sostanziali a livello della gestione centrale, vale a dire dell'amministrazione degli aiuti su tutto il territorio di uno Stato membro, rappresentano circa un errore sostanziale su quattro. Ad esempio, le autorità spagnole hanno omesso di operare una detrazione prevista sugli anticipi versati, in quanto tale detrazione veniva riportata sul pagamento del saldo e quindi su un altro esercizio di bilancio (aiuto alla produzione di olive da tavola) ⁽²⁶⁾. Analogamente, la Francia non ha ancora applicato ad un noleggiatore le sanzioni pecuniarie previste dalla normativa in caso di ritardata consegna (aiuti alimentari alla Russia nel novembre 1999).

2.44. Altri errori, infine, sono dovuti a errori di calcolo (utilizzo di un tasso di cambio sbagliato nel calcolo di un premio per animali, Regno Unito) o ad un'errata interpretazione della normativa (mancata applicazione delle riduzioni relative alle quantità non commercializzate in materia di aiuti alle banane, Francia) ⁽²⁷⁾.

Errori formali

2.45. Gli errori formali non incidono sull'importo delle operazioni esaminate. Si tratta di un'inosservanza di una disposizione normativa, che non incide però direttamente sul valore dell'operazione. Tuttavia, questa violazione della normativa, in particolare quando riguarda

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.41. *Fatte salve le osservazioni della Commissione di cui ai punti precedenti, tale mancato rispetto della normativa è oggetto di verifica molto attenta e costante.*

2.42. *Per quanto riguarda il caso del ritiro di agrumi in Grecia, la Commissione ritiene che la normativa non vieti tale prassi.*

2.43. *Per quanto riguarda il caso spagnolo, la detrazione è stata operata sul saldo.*

Per il caso francese la Commissione prenderà le misure opportune.

2.44. *Il tasso di cambio sbagliato nel Regno Unito sarà esaminato alla luce della risposta dello Stato membro. Per questo caso come per quello della mancata applicazione delle riduzioni relative alle quantità non commercializzate in materia di aiuti alle banane in Francia verranno presi provvedimenti nell'ambito della liquidazione dei conti.*

2.45. *Qualora l'errore formale riguardi una disposizione relativa ai controlli la Commissione applica gli orientamenti relativi alle rettifiche forfettarie nell'ambito della liquidazione dei conti.*

⁽²⁶⁾ La circolare di attuazione nazionale è stata modificata successivamente e prevede il prelievo sull'anticipo.

⁽²⁷⁾ L'aiuto va applicato alla frutta effettivamente commercializzata.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

una disposizione relativa ai controlli, può avere notevoli conseguenze, giacché può persino rendere impossibile la verifica della legittimità e della regolarità di talune operazioni.

2.46. La frequenza degli errori constatati dalla Corte (senza considerare gli errori multipli che incidono sulla medesima operazione) resta elevata e la maggior parte di questi si colloca a livello della gestione centrale o locale degli Stati membri.

Controlli svolti dalla Commissione

2.47. Per quanto concerne la gestione dei pagamenti da parte della Commissione, dall'analisi degli ordini di pagamento mensili è emerso che, per otto mesi su dodici (corrispondenti a complessivi 33 286 milioni di euro, pari all'82,4 % dei pagamenti), il visto su questi ordini di pagamento era stato apposto oltre i termini prescritti. Il caso limite è rappresentato da un impegno del dicembre 1999 (6 924 milioni di euro), registrato il 30 maggio 2000, mentre il termine stabilito dalla normativa era il 20 marzo. Un'osservazione analoga era stata formulata per il 1998 e il 1999 ⁽²⁸⁾.

Controlli svolti dagli Stati membri

2.48. Nel 1999 e 2000, la Corte ha esaminato il livello di attuazione del SIGC nel 1998 presso la Commissione e in sei Stati membri (Germania, Spagna, Francia, Irlanda, Portogallo, Regno Unito). L'esame ha riguardato in particolare il regime degli aiuti «per ettaro» e i premi per i bovini. Le osservazioni della Corte sono state oggetto di una relazione speciale ⁽²⁹⁾. Sebbene il termine ultimo per la completa attuazione del SIGC fosse il 1° gennaio 1997, dal controllo della Corte è emerso che negli Stati membri visitati vi sono carenze persistenti. Queste riguardano principalmente i controlli incrociati insufficienti sulle superfici e sugli animali, l'incompletezza e il mancato aggiornamento di alcune basi di dati e la scarsa qualità dei controlli in loco. Inoltre, le pratiche applicate variavano da uno Stato membro all'altro, nonostante la Commissione avesse diffuso una serie di interpretazioni e raccomandazioni relative alle normative più complesse. La Commissione deve continuare ad adoperarsi per migliorare la qualità delle informazioni richieste ed ottenute dagli Stati membri e per valutare ed utilizzare queste informazioni al fine di migliorare le procedure con cui gestisce l'applicazione del SIGC negli Stati membri.

2.47. La Commissione, pur riconoscendo che si devono fare ulteriori progressi, rileva un miglioramento della situazione per quanto riguarda il superamento dei termini per l'apposizione del visto sugli ordini di pagamento. Dall'agosto 2000 si registrano soltanto due ritardi, rispettivamente di 1 e 5 giorni.

2.48. Si rimanda alla risposta della Commissione al punto 2.66.

⁽²⁸⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 2.33.

Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998, paragrafo 2.49.

⁽²⁹⁾ Relazione speciale 4/2001 (GU C 214 del 31.7.2001).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.49. Gli errori sostanziali, sistematici e formali menzionati nel presente capitolo mostrano il persistere delle carenze riscontrate nei sistemi di molti Stati membri e qui di seguito indicate. Il controllo della Corte ha infatti evidenziato diverse lacune:

- a) per quanto riguarda i dati necessari all'esecuzione dei controlli amministrativi:
- i) mancato aggiornamento degli archivi informatici del SIGC per i premi relativi agli animali (Francia e Regno Unito), i cereali e il cotone (Grecia) o dello schedario oleicolo (olio d'oliva, Italia),
 - ii) incompletezza dello schedario oleicolo (olio d'oliva, Grecia),
 - iii) inattendibilità del catasto (aiuti alla trasformazione di agrumi e misure di ritiro di agrumi, Grecia),
 - iv) lacune ed incongruenze nei documenti tenuti dalle organizzazioni di produttori (ritiro di agrumi, Grecia e foraggi essiccati, Francia) o dagli allevatori (Germania, Francia, Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito),
- b) per quanto riguarda l'esecuzione stessa dei controlli amministrativi:
- i) assenza di una verifica sistematica dell'ammissibilità da parte degli organismi di gestione locali (seminativi, Regno Unito) o delle organizzazioni di produttori (olio d'oliva, Spagna; aiuti alla trasformazione di agrumi, Grecia),
 - ii) carenza di alcuni raffronti (tra le scorte così come figurano nei documenti contabili e quelle reali: amido, Francia) tra domande, dati catastali e basi di dati (cotone e trasformazione di agrumi, Grecia e premio per il tabacco, Germania),

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.49. *La Commissione riconosce che in taluni Stati membri i sistemi presentano delle lacune. Per contro, non può essere condivisa l'opinione della Corte sulla persistenza delle carenze, in quanto esse sono note alla Commissione, oppure oggetto di rettifiche finanziarie forfettarie o specifiche, ovvero di pressanti raccomandazioni affinché vengano apportati i miglioramenti auspicati.*

- a) *Per quanto riguarda i dati necessari all'esecuzione dei controlli amministrativi:*
- i) *in mancanza di controlli alternativi attendibili, si applicano le rettifiche forfettarie;*
 - ii) *schedario oleicolo della Grecia: sono già state operate rettifiche nell'ambito della liquidazione dei conti;*
 - iii) *inattendibilità del catasto: sono già state operate rettifiche;*
 - iv) *per le lacune ed incongruenze nei documenti saranno applicate rettifiche nei casi comprovati.*
- b) *Per quanto riguarda l'esecuzione stessa dei controlli amministrativi:*
- i) *l'assenza di una verifica sistematica comporta sanzioni nell'ambito della liquidazione dei conti;*
 - ii) *la carenza dei raffronti tra dati è soggetta a controlli e provvedimenti nell'ambito della liquidazione.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

c) per quanto riguarda l'esecuzione dei controlli in loco:

- i) inosservanza del tasso minimo di controlli per il cotone (Grecia), l'olio d'oliva (Portogallo), i premi per animali e il ritiro di prodotti ortofrutticoli (Francia), l'ammasso pubblico (distribuzione gratuita, Francia), la trasformazione di agrumi (Italia),
- ii) inosservanza della rotazione annuale delle domande da sottoporre a controllo (olio d'oliva, Spagna) ⁽³⁰⁾,
- iii) inosservanza dell'obbligo di procedere ai controlli in loco senza preavviso (premio per animali, Regno Unito),
- iv) assenza di misurazioni complete per l'olio d'oliva (Portogallo) o mancata conformità delle verifiche sul burro (Francia).

c) Per quanto riguarda l'esecuzione dei controlli in loco, essa rappresenta la ragione fondamentale delle rettifiche nell'ambito della liquidazione dei conti.

Conclusioni

2.50. I controlli non hanno evidenziato un miglioramento della situazione precedentemente osservata. Ciò riguarda gli errori sostanziali (che rappresentano importi indebitamente pagati (cfr. i paragrafi 2.31-2.44) e soprattutto le misure che rientrano nel quadro del SIGC. Anche gli errori formali restano frequenti (cfr. i paragrafi 2.45-2.49) e di notevole entità.

2.51. Tutti questi errori evidenziano talune carenze in alcune componenti essenziali del SIGC (cfr. i paragrafi 2.48 e 2.49). Ciò deve indurre la Commissione e gli Stati membri a rivederne e migliorarne il funzionamento.

2.52. Infine, la Commissione dovrebbe esaminare la questione dei prelievi indebitamente operati a livello nazionale sugli aiuti versati ai produttori (cfr. i paragrafi 2.36-2.41) e cercare di fornire una soluzione definitiva a tale problema, soprattutto alla luce del regolamento (CE) n. 1259/1999 del Consiglio ⁽³¹⁾.

2.50. La Commissione non condivide la posizione della Corte su diversi casi di errori sostanziali considerati, come indicato al punto 2.31; essa non condivide quindi integralmente il parere della Corte.

2.51. La Commissione prende atto dell'invito della Corte a rivedere e migliorare il funzionamento del SIGC e continuerà ad impegnarsi in tal senso.

2.52. Il regolamento (CE) n. 1259/1999 tratta gran parte della questione dei prelievi operati indebitamente sugli aiuti versati ai produttori in quanto stabilisce che gli importi vengano versati integralmente ai beneficiari. Gli altri settori sono disciplinati dai rispettivi regolamenti OCM. Per i settori del cotone e degli ortofrutticoli (ritiri) la Commissione ritiene che la normativa non vieti tali detrazioni per l'esercizio 2000.

⁽³⁰⁾ Almeno due terzi delle verifiche devono riguardare domande non sottoposte a controllo nei due anni precedenti.

⁽³¹⁾ L'articolo 2 prevede che i pagamenti siano effettuati integralmente a favore dei beneficiari (GUL 160 del 26.6.1999, pag. 113).

LIQUIDAZIONE DEI CONTI

Introduzione

2.53. Entro il 30 aprile di ogni anno, la Commissione deve adottare una decisione di liquidazione finanziaria. La decisione finanziaria riguarda «la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti trasmessi» per l'esercizio FEAOG precedente. La Commissione può anche decidere di escludere una spesa dal finanziamento comunitario perché non conforme alle norme comunitarie. Queste decisioni di conformità non devono essere adottate entro un termine stabilito e riguardano più anni; le rettifiche però possono essere applicate retroattivamente solo per i due anni che precedono la relativa notifica scritta allo Stato membro interessato.

2.54. Nel corso del 2000, la Commissione ha adottato due decisioni di conformità (la quarta e la quinta) per escludere dal finanziamento comunitario alcune spese relative al periodo 1996-1998 ⁽³²⁾. La decisione finanziaria relativa al 2000 è stata adottata nel maggio 2001 ⁽³³⁾. Le decisioni sopra indicate sono state oggetto di un controllo della Corte.

Decisioni di conformità

Rettifiche

2.55. La Commissione ricorre a rettifiche forfettarie unicamente nei casi in cui non è possibile stabilire l'effettiva incidenza finanziaria delle carenze dei sistemi (rettifiche specifiche). Il tasso applicato dipende dalla gravità delle carenze riscontrate nei controlli (cfr. la **tabella 2.3**), anche se vi è una certa discrezionalità al riguardo. Nella pratica, le rettifiche specifiche sono di valore relativamente modesto, ad esempio, inferiori al 5 % del totale delle rettifiche operate nel quadro della quarta decisione di conformità. Le rettifiche specifiche sono generalmente operate per «errori» di natura contabile, quali pagamenti oltre i termini stabiliti dai

2.55. Come accennato dalla Corte vi è spesso un margine di discrezionalità all'atto della fissazione delle rettifiche finanziarie forfettarie. Di conseguenza, la tabella elaborata dalla Corte (cfr. tabella 2.3.) di per sé non basta per esprimere un giudizio sul livello delle rettifiche finanziarie proposte. Le linee guida per il calcolo delle rettifiche finanziarie sono stabilite dal documento di lavoro VI/5330/97 di cui si deve tener conto nella sua integralità. Al capitolo «Altre considerazioni sul danno finanziario reale» (pag. 11 del documento) si spiega che la rettifica risultante dall'applicazione dei criteri sintetizzati dalla Corte nella tabella 2.3. va valutata anche alla luce di altre informazioni. Inoltre, si prevede espressamente la

⁽³²⁾ Decisione 2000/216/CE della Commissione del 1° marzo 2000 (GU L 67 del 15.3.2000, pag. 37) e decisione 2000/449/CE della Commissione del 5 luglio 2000 (GU L 180 del 19.7.2000, pag. 49).

⁽³³⁾ Decisione 2001/474/CE della Commissione dell'8 maggio 2001 (GU L 167 del 22.6.2001, pag. 27).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

regolamenti, anticipi a cui non hanno fatto seguito i pagamenti del saldo, dichiarazioni superiori al dovuto, mancato rispetto dei massimali ecc. Le rettifiche forfettarie si applicano a carenze dei sistemi di ordine più generale, che non possono essere quantificate con precisione e quindi più controverse e spesso oggetto di contestazione durante la procedura di conciliazione. In molti casi, la Corte non è d'accordo sul tasso delle rettifiche forfettarie operate. Nei seguenti paragrafi ne viene spiegata la ragione.

2.56. La **tabella 2.4** mostra la distribuzione della spesa esclusa dal finanziamento comunitario per ciascun esercizio finanziario. Nel 2000, sono state escluse spese per complessivi 579,7 milioni di euro (229,2 + 350,5 milioni di euro, rispettivamente per la quarta e la quinta decisione di conformità), soprattutto per gli esercizi finanziari dal 1996 al 1998. Le rettifiche riguardano principalmente i seminativi, i premi per animale e la qualità dei controlli fisici sui prodotti che possono beneficiare di restituzioni all'esportazione.

2.57. È ancora troppo presto per confrontare gli esercizi finanziari dal 1996 al 1998 con il periodo anteriore alla riforma della procedura di liquidazione dei conti; nel 2001 la Commissione ha infatti adottato altre decisioni che riguardano proprio questi esercizi finanziari.

Carenze nella procedura

Tardiva notifica dei risultati

2.58. Già in passato la Corte ha rilevato ritardi nella trasmissione da parte della Commissione delle relazioni

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

possibilità per lo Stato membro di dimostrare, mediante verifiche o informazioni supplementari, che la carenza è meno grave di quanto accertato. Pertanto, la Corte deve tener conto di tali elementi all'atto della valutazione delle rettifiche finanziarie operate dalla Commissione.

Tabella 2.3 — Rettifiche: applicazione di tassi forfettari ⁽¹⁾

Criteria per l'applicazione di una rettifica finanziaria	Notevoli carenze nell'applicazione dei regolamenti CE e conseguente rischio concreto di perdite finanziarie per il FEAOG.
Applicazione del tasso forfettario del 2 %	I controlli chiave sono soddisfacenti, ma i controlli secondari sono in parte o del tutto inefficaci.
Applicazione del tasso forfettario del 5 %	Non tutti i controlli chiave vengono effettuati nel numero, con la frequenza e il rigore sanciti dai regolamenti. Il rischio di perdite per il Fondo è pertanto elevato.
Applicazione del tasso forfettario del 10 %	Uno o più controlli chiave non funzionano ed è quindi impossibile accertare l'ammissibilità di una domanda o la sua regolarità. Il rischio di perdite per il Fondo è pertanto elevato.
Applicazione del tasso forfettario del 25 %	Nello Stato membro o in una sua regione non esiste un sistema di controlli per una data misura e vi sono indicazioni di frequenti irregolarità e frodi. Il rischio di perdite per il Fondo è elevato.
Applicazione di tassi forfettari più elevati	Nel caso le carenze siano tali che la maggior parte dei pagamenti risulta irregolare.

⁽¹⁾ Documento della Commissione VI/5330/97.

Tabella 2.4 — Rettifiche operate nel quadro della liquidazione dei conti (1996-2000)

in Mio EUR

Importi	1996	1997	1998	1999	2000	
Decisioni finanziarie						
Spese dichiarate (compreso B1-3 7 0)	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	40 410,6	
Spese inizialmente stralciate ⁽¹⁾	25 986,7	107,8	2 453,5	—	7 489,7	
Spese liquidate	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	32 920,9	
Rettifiche nella prima decisione finanziaria	1,1	1,0	0,9	1,6	3,2	
Rettifiche nella seconda decisione finanziaria	9,9	0,1	2,6	—		
Importo totale delle rettifiche nelle decisioni finanziarie	11,0	1,1	3,5	1,6	3,2	
Decisioni di conformità						Totale
<i>adottate nel 1999</i>						
1 decisione di conformità, 1999/186/CE	82,5	7,1	0,0	0,0	0,0	89,6
2 decisione di conformità, 1999/351/CE	12,7	17,4	2,6	0,0	0,0	32,7
3 decisione di conformità, 1999/603/CE	68,8	33,1	0,0	0,0	0,0	101,9
<i>adottate nel 2000</i>						
4 decisione di conformità, 2000/216/CE ⁽²⁾	81,2	83,9	64,1	0,0	0,0	229,2
5 decisione di conformità, 2000/449/CE ⁽³⁾	143,1	105,6	80,4	0,7	20,7	350,5
Importo totale delle rettifiche nelle decisioni di conformità	388,3	247,1	147,1	0,7	20,7	
Importo totale delle rettifiche ⁽⁴⁾	399,3	246,0	150,6	2,3	23,9	
Rettifiche per pagamenti tardivi	25,2	27,2	15,6	0,0	0,0	
Prelievi supplementari per il superamento delle quote latte	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Importo totale rettifiche nette per pagamenti tardivi e per i prelievi supplementari per il superamento delle quote latte	374,1	218,8	135,0	2,3	23,9	
Percentuale delle rettifiche sulle spese liquidate	1,0 %	0,5 %	0,3 %	0,0 %	0,1 %	

⁽¹⁾ Dal 1996 al 1998, corrispondono alle spese degli organismi pagatori i cui conti non hanno potuto essere liquidati subito dopo la conclusione della relazione sulla certificazione o a causa del lavoro insufficiente svolto dall'organismo di certificazione.

Queste spese sono state liquidate successivamente, nel quadro di una seconda decisione finanziaria, dopo che i conti degli organismi pagatori erano stati oggetto di un esame più approfondito.

Per il 2000, corrispondono alle spese degli organismi pagatori che non hanno presentato la tabella X nei tempi stabiliti.

⁽²⁾ Le rettifiche operate sulle restituzioni all'esportazione sono state ripartite in tre parti uguali tra gli esercizi FEAOG dal 1996 al 1998, in quanto la relazione sintetica della Commissione non forniva dettagli in proposito.

⁽³⁾ La rettifica di 20,7 Mio EUR per il 2000 riguarda un caso di frode relativo alle restituzioni all'esportazione in Francia per gli esercizi FEAOG dal 1988 al 1990.

⁽⁴⁾ Dal 1996 in poi, questo totale è ancora provvisorio, in quanto devono ancora essere adottate decisioni di conformità.

NB: — Gli importi in corsivo sono ancora provvisori.

— Tassi di cambio: quelli utilizzati dalla Commissione nelle sue relazioni sintetiche.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

sulle missioni e delle lettere di notifica ⁽³⁴⁾. Una situazione analoga è stata osservata anche per le decisioni di conformità di quest'anno, ad esempio nel settore delle carni in Germania e Francia. Alla luce della «regola dei 24 mesi» ⁽³⁵⁾, è importante che i risultati vengano notificati tempestivamente agli Stati membri.

Mancata trasmissione dei dati da parte degli Stati membri

2.59. Ancora una volta ⁽³⁶⁾, la Spagna non ha fornito alla Commissione informazioni di carattere statistico e finanziario (ispezioni SIGC). I risultati delle ispezioni in loco nel quadro del SIGC, insieme alla conferma indipendente del corretto svolgimento delle ispezioni fornita dall'organismo di certificazione, sono essenziali per garantire che il SIGC è stato adeguatamente applicato. La mancata trasmissione di queste informazioni costituisce quindi una gravissima carenza che mina la fiducia nel funzionamento del sistema. La Commissione dovrebbe perciò valutare la possibilità di rendere obbligatoria la comunicazione delle informazioni statistiche richieste e la loro verifica sistematica da parte dell'organismo di certificazione ⁽³⁷⁾.

2.59. Si sottolinea che anche la Commissione deplora il fatto che spesso la Spagna non abbia ottemperato all'obbligo di trasmettere alla Commissione dati tempestivi e attendibili; è stato questo uno dei motivi determinanti che hanno indotto ad introdurre come esigenza normativa a decorrere dal 2000 la trasmissione di dati sulle domande, i controlli e le sanzioni nel quadro del SIGC. Si precisa inoltre che tali inadempienze vengono valutate nel quadro della procedura di liquidazione dei conti.

Per quanto riguarda la proposta che gli organismi di certificazione debbano verificare le informazioni statistiche, è quanto avveniva in passato in diversi Stati membri. Gli organismi di certificazione riferiscono effettivamente elementi interessanti relativi ad esempio agli obiettivi in materia di controllo, di cui successivamente si tiene debitamente conto nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti.

La Commissione studierà adeguati provvedimenti.

Singole rettifiche

Restituzioni all'esportazione

2.60. Nel 1996 e 1997, la Commissione ha svolto un'indagine sulla qualità dei controlli fisici sulle esportazioni che beneficiano di restituzioni. Questi controlli fisici, che devono essere effettuati senza preavviso ⁽³⁸⁾, sono

⁽³⁴⁾ Cfr. i paragrafi 2.45 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999 (GU C 342 dell'1.12.2000) e 2.77 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998 (GU C 349 del 3.12.1999).

⁽³⁵⁾ La Commissione può rifiutare il finanziamento soltanto per le spese effettuate nei 24 mesi che precedono la comunicazione dei risultati. Cfr. l'articolo 5, paragrafo 2, lettera c) del regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio (GU L 94 del 28.4.1970, pag.13), come modificato dal regolamento (CE) n. 1287/95 (GU L 125 dell'8.6.1995, pag.1).

⁽³⁶⁾ Cfr. le osservazioni della relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 2.47 (GU C 342 dell'1.12.2000).

⁽³⁷⁾ Cfr. la relazione speciale n. 22/2000, paragrafo 49 (GU C 69 del 2.3.2001).

⁽³⁸⁾ Articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 386/90 del Consiglio (GU L 42 del 16.2.1990, pag. 6).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

controlli chiave e quando un controllo chiave viene svolto, ma «non nel numero, con la frequenza e il rigore sancito dal regolamento» (cfr. la **tabella 2.3**), si deve applicare una rettifica del 5 %.

2.61. La Commissione ha osservato che le procedure applicate dalla Danimarca ⁽³⁹⁾ consentivano in pratica all'esportatore di sapere se vi sarebbero stati o meno controlli fisici prima di presentare la dichiarazione di esportazione, ostacolando così l'espletamento di un controllo chiave. Secondo la Corte, in base ai criteri stabiliti dalla Commissione, si sarebbe potuta operare una rettifica forfettaria del 10 % (il controllo chiave era completamente inefficace, cfr. la **tabella 2.3**), pari ad un importo supplementare di 29 milioni di euro. In aggiunta, nel caso di un esportatore che ha richiesto una restituzione superiore a quella spettante, non è stato possibile comminare sanzioni ⁽⁴⁰⁾.

Superamento delle superfici di base

2.62. In base alla riforma del 1992, ogni Stato membro doveva elaborare un piano di regionalizzazione, indicante le rese per regione (calcolate tenendo conto di fattori come la fertilità del suolo e l'irrigazione), e determinare «superfici di base» (terreni utilizzati per la coltura di cereali, semi oleosi e colture proteiche nel periodo 1989-1991). Se queste superfici di base vengono superate, l'aiuto pagato agli agricoltori va ridotto di conseguenza.

2.63. I servizi della Commissione che si occupano della gestione dei mercati svolgono controlli annuali per verificare se vi sono stati superamenti della superficie di base. In Spagna, Francia e Regno Unito, la Commissione ha riscontrato che gli importi corrisposti agli agricoltori non erano stati ridotti a seguito di superamenti e ha applicato rettifiche per un importo di 7,7 milioni di euro, pari alle somme indebitamente versate, per il raccolto 1996. Ciò significa, però, che le sanzioni agli Stati membri interessati sono state applicate con diversi anni di ritardo (1996-2000). Non appena viene

2.61. *Nel corso della sua missione di controllo in Danimarca la Commissione ha accertato che i controlli fisici erano stati eseguiti. Benché siano state rilevate carenze, la Commissione non ritiene che tali controlli siano stati ostacolati come afferma la Corte. Le carenze riscontrate hanno sì ridotto l'efficacia dei controlli, ma non in misura analoga alla situazione in cui i controlli essenziali non vengono eseguiti affatto. Conformemente alle linee guida sulle rettifiche finanziarie (documento VI 5330/97), una rettifica forfettaria del 10 % è giustificata qualora uno o più controlli essenziali non vengano applicati, situazione che non si riscontra in Danimarca. Pertanto, la Commissione ritiene che sia giustificata una rettifica forfettaria del 5 %, conformemente alle summenzionate linee guida secondo cui «qualora vengano applicati tutti i controlli essenziali, ma non secondo il numero, la frequenza o l'intensità imposti dalla normativa, si giustifica una rettifica del 5 %...» (cfr. inoltre osservazioni generali al punto 2.55.).*

2.63. *Spetta agli Stati membri accertare se la superficie di base sia stata superata o meno. I servizi della Commissione che si occupano della gestione dei mercati svolgono controlli per verificare se le superfici comunicate dagli Stati membri siano plausibili. Qualora si ritenga che la superficie comunicata non è plausibile viene avviata un'indagine più approfondita nell'ambito della normale procedura di liquidazione dei conti, che comporta conseguenze finanziarie sotto forma di esclusione della spesa dal finanziamento comunitario. Nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti le infrazioni al regolamento (CEE) n. 1765/92 non sono trattate diversamente da altre violazioni del regolamento (CEE) n. 3887/92, in quanto il tasso di rettifica si fonda sempre sulla valutazione del danno finanziario effettivo per il bilancio comunitario. In queste circostanze la Commissione esaminerà la possibilità giuridica di introdurre talune penalizzazioni.*

⁽³⁹⁾ In Danimarca vengono effettuati controlli fisici in base ad una notifica preliminare trasmessa alle autorità doganali prima dell'operazione di carico. Se queste constatano che le informazioni contenute nella notifica sono errate, l'operatore può completare e presentare successivamente una dichiarazione di esportazione corretta. La dichiarazione di esportazione è il documento legale su cui è basata la richiesta di restituzioni all'esportazione.

⁽⁴⁰⁾ Articolo 11 del regolamento (CEE) n. 3665/87 della Commissione (GU L 351 del 14.12.1987) (applicabile fino al 30 giugno 1999) come modificato dal regolamento (CE) n. 495/97 (GU L 77 del 19.3.1997, pag.12).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

accertato un superamento ⁽⁴¹⁾ (e l'ammontare dell'aiuto non è stato ridotto), la Commissione dovrebbe considerare la possibilità di introdurre un qualche tipo di sanzioni ⁽⁴²⁾.

2.64. La Commissione, inoltre, ha utilizzato il tasso di aiuto errato per il calcolo della rettifica per la Spagna che, di conseguenza, è stata di 2,4 milioni di euro inferiore al dovuto e rappresenta circa l'1 % della rettifica totale di 206 milioni di euro.

Sistema integrato di gestione e di controllo — aiuto «superfici»

2.65. Il Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC) ⁽⁴³⁾ doveva essere pienamente operativo dal 1° gennaio 1997. Il Consiglio aveva stabilito che, qualora uno o più elementi del SIGC fossero stati operativi prima delle date indicate, gli Stati membri avrebbero dovuto farne uso per le loro attività di gestione e controllo ⁽⁴⁴⁾.

2.66. Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999 ⁽⁴⁵⁾, la Corte, in contrasto con la posizione della Commissione, concludeva che i controlli incrociati e i controlli in loco, previsti dal regolamento, erano controlli chiave e che erano tra loro complementari. Pertanto, secondo la Corte, se uno Stato membro non esegue uno qualsiasi di questi controlli, occorre applicare una rettifica forfettaria del 5 %. La Corte non comprende la posizione della Commissione, che sembra trattare i controlli incrociati necessari per evitare i doppi pagamenti come controlli accessori.

2.66. *La Commissione ha già espresso il suo disaccordo con il punto di vista della Corte nella sua risposta alla relazione annuale sull'esercizio 1999.*

Per controlli essenziali si intendono le verifiche amministrative e materiali necessarie per accertare l'esistenza dell'oggetto della domanda. Nel settore dei seminativi i controlli essenziali sono costituiti dai controlli in loco e dai controlli incrociati con catasti indipendenti.

Per controlli complementari si intendono le operazioni amministrative necessarie per trattare correttamente le domande. Di conseguenza, un controllo volto ad individuare doppie domande per lo stesso oggetto non costituisce un controllo essenziale, bensì un controllo complementare nel settore dei seminativi, in quanto non accerta l'esistenza dell'oggetto della domanda.

⁽⁴¹⁾ A decorrere dalla campagna 2000/2001, questa informazione deve essere trasmessa alla Commissione entro il 31 ottobre della campagna di commercializzazione in corso. Cfr. l'articolo 26, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 2316/1999 della Commissione (GU L 280 del 30.10.1999, pag. 43).

⁽⁴²⁾ La Corte ha inoltre accertato che disposizioni analoghe a quelle applicabili alle superfici di base non sono previste per i bovini. Cfr. i paragrafi 54, lettera b), e 67 della relazione speciale n. 4/2001 (GU C 214 del 31.7.2001).

⁽⁴³⁾ Introdotto dal regolamento (CEE) n. 3508/92 del Consiglio (GU L 355 del 5.12.1992, pag. 1) attuato dal regolamento (CEE) n. 3887/92 della Commissione (GU L 391 del 31.12.1992, pag. 36).

⁽⁴⁴⁾ Articolo 13, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 3508/92 del Consiglio (GU L 335 del 5.12.1992, pag. 1).

⁽⁴⁵⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafi 2.50-2.51 (GU C 342 dell'1.12.2000).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Sistema integrato di gestione e controllo — premi per animali

2.67. Il 1° gennaio 1997, data in cui il SIGC doveva essere pienamente operativo, gli Stati membri dovevano aver ultimato l'identificazione e la registrazione di tutti gli animali conformemente al disposto della direttiva 92/102/CEE del Consiglio ⁽⁴⁶⁾. Un sistema di identificazione e registrazione (I & R) completo costituisce un elemento essenziale ai fini del controllo dei premi per animale, in quanto consente agli Stati membri di svolgere controlli amministrativi (controlli incrociati) nonché controlli in loco efficaci ⁽⁴⁷⁾.

2.68. Le rettifiche relative ai premi per animale erano principalmente motivate dalla mancata o parziale messa a punto di sistemi di I & R efficaci.

2.69. In Portogallo, non è stato costituito un registro per ovini e caprini (un controllo chiave), il che ha comportato un aumento del rischio intrinseco per il FEAOG; la qualità dei controlli in loco, inoltre, è risultata essere non soddisfacente. La Commissione, che per il 1995 aveva applicato una rettifica del 5 %, sulla spesa del 1996 e del 1997 ha imposto una rettifica di appena il 2 %.

2.70. La Direzione generale per l'agricoltura (DG AGRI) della Commissione aveva osservato che, tra il 1994 e il 1999, la qualità dei controlli in loco era sì migliorata, ma lentamente. Secondo la Corte, i progressi constatati non bastavano a giustificare, in base ai criteri adottati dalla Commissione (cfr. la **tabella 2.3**), la riduzione dal 5 % al 2 % dal 1996 in poi. Anche per gli esercizi finanziari 1996 e 1997 si sarebbe dovuto applicare un tasso forfettario del 5 % (un importo supplementare di 3,6 milioni di euro).

2.69 e 2.70. — Portogallo — Premio per pecora

La Commissione non condivide l'opinione della Corte per i seguenti motivi:

- *il tasso complessivo di ispezioni nelle aziende è passato dal 10,6 % del 1995 al 13,7 % del 1996, aumentando quindi del 29 %; nel 1996 è stato sottoposto a tali ispezioni il 30 % degli animali a seguito del miglioramento considerevole della procedura di analisi di rischio seguito alle critiche precedentemente espresse dalla Commissione;*
- *nel 1995 il Portogallo aveva affidato per la prima volta l'esecuzione del programma di ispezioni nelle aziende ad una società privata, che ha effettuato controlli particolarmente carenti, mentre negli anni successivi ci sono elementi da cui risulta che l'efficacia dei controlli è migliorata;*
- *le missioni di controllo nell'ambito della liquidazione dei conti effettuate nel 1994 e 1995 avevano comportato una serie di osservazioni che, dando tempo all'INGA di riorganizzare totalmente il proprio regime di controllo, hanno dato i loro frutti nel 1996. È questo il caso ad esempio dell'analisi di rischio considerevolmente migliorata applicata per selezionare i produttori da sottoporre a controlli nel 1996, che ha determinato la summenzionata elevata quota di animali ispezionati.*

Pertanto, la Commissione è convinta che sia effettivamente giustificato un tasso inferiore per le rettifiche relative alle domande per gli esercizi successivi al 1995.

⁽⁴⁶⁾ GU L 355 del 5.12.1992, pag. 32.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996, paragrafi 4.45 — 4.55 (GU C 348 del 18.11.1997).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.71. Per quanto riguarda i premi per le vacche nutrici, non vi erano motivi per ritenere che il rischio per il FEAOG relativo alla campagna 1996 fosse inferiore a quello della campagna 1997. In entrambe le campagne di commercializzazione il sistema di I & R non era operativo e il tasso di errore rilevato dalle autorità portoghesi era del 18,3 % per il 1996 e del 19,7 % per il 1997. Tali percentuali indicano che i controlli chiave (o in qualunque modo li si voglia definire) non sono stati efficaci e che era giustificato operare una rettifica del 5 %. L'applicazione dei criteri stabiliti dalla Commissione (cfr. la **tabella 2.3**) avrebbe comportato, per il 1996, una rettifica forfettaria del 5 % (1,7 milioni di euro supplementari, un livello che corrisponde alla rettifica applicata per il 1997) e non del 2 %.

Misure di accompagnamento

2.72. I controlli incrociati intesi ad evitare la presentazione di doppie domande costituiscono anch'essi un controllo chiave per le misure di accompagnamento. In Spagna e Italia, la Commissione aveva osservato che non erano stati svolti controlli incrociati tra le domande di aiuto presentate nell'ambito delle misure di accompagnamento e la base di dati del SIGC. Secondo la Corte, in base ai criteri della Commissione (cfr. la **tabella 2.3**), la rettifica forfettaria applicata avrebbe dovuto essere del 5 % per la Spagna (5,7 milioni di euro supplementari) e per l'Italia (12 milioni di euro supplementari), e non del 2 %.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.71. — Portogallo — Premio per vacca nutrice

La Commissione ritiene che nel 1997 la situazione relativa all'inosservanza delle norme vigenti fosse chiaramente meno soddisfacente del 1996.

Occorre rilevare innanzitutto che una rettifica forfettaria del 5 % è stata effettivamente applicata per talune categorie ad alto rischio (animali da combattimento, spesa per il premio per vacca nutrice per l'esercizio 1996). Inoltre, la rettifica forfettaria del 5 % è stata applicata in entrambi gli esercizi per quanto riguarda il premio speciale per i bovini, e si sottolinea che i servizi della Commissione hanno valutato approfonditamente la situazione generale del settore dei premi per i bovini.

Conformemente alle linee guida per la liquidazione dei conti, nel quadro della valutazione delle rettifiche forfettarie «Qualora i regolamenti richiedono esplicitamente un determinato controllo, lo Stato membro non può far altro che applicarlo...». Dato che bastava che il sistema integrato di gestione e controllo fosse completato entro il 1° gennaio 1997, è a decorrere da tale data che l'attuazione da parte del Portogallo è stata considerata più gravemente carente.

In questa situazione la Commissione è convinta che fosse giustificato un tasso inferiore di rettifica forfettaria per l'esercizio 1996.

2.72. I regolamenti (CEE) n. 2078/92 e (CE) n. 746/96 non prevedevano l'integrazione esplicita delle misure di accompagnamento nel SIGC, in particolare per quanto riguarda le dichiarazioni della superficie. Data la corrispondenza spesso problematica della banca dati superfici del SIGC rispetto alle misure agroambientali, talvolta i risultati dei controlli incrociati non potevano dare una risposta definitiva in merito alle superfici dichiarate. Di conseguenza, i controlli incrociati in questione sono stati considerati controlli obbligatori [come previsto dall'articolo 19, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 746/96] ma secondari dal punto di vista del rischio perché dovevano essere completati con altri tipi di controlli. A decorrere dal 2000 il contesto è cambiato in quanto il regolamento (CE) n. 1750/1999 prevede un'integrazione più esplicita delle misure di sviluppo rurale nel SIGC, il quale a sua volta si è evoluto. Al fine di tener conto della nuova situazione, il documento AGRI/17933/2000 precisa all'allegato 8 che in tutti i casi appropriati i controlli incrociati con i dati del SIGC sulle particelle oggetto di una misura di sostegno al fine di evitare pagamenti ingiustificati costituiscono controlli essenziali. La disposizione è applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2001.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Occorre inoltre segnalare che l'obbligo del controllo incrociato è stato introdotto a decorrere dal 1° gennaio 1997. La rettifica proposta si riferisce agli esercizi 1997 e 1998, ossia a un periodo da considerare transitorio nel quale la Commissione ha voluto dimostrare una certa comprensione che si riflette nel tasso di rettifica del 2 %. Tale posizione è giustificata dal fatto che l'istituzione del controllo incrociato comportava un impegno considerevole tanto più che, in Italia ad esempio, la gestione delle due misure non era affidata allo stesso organismo pagatore.

Prodotti ortofrutticoli

Inadeguatezza dei documenti che giustificano la posizione della Commissione

2.73. A seguito di una visita della DG AUDIT in Francia nel settembre 1997 è emerso che un'azienda beneficiava di aiuti per la trasformazione di pesche e pere sciroppate che utilizzava per la produzione di macedonie e composte di frutta. Tale aiuto, invece, può essere concesso solo se le pesche e pere sciroppate costituiscono il prodotto finito⁽⁴⁸⁾. Dai documenti contenuti nel fascicolo della Commissione risulta che la stessa Commissione sospettava l'esistenza di una frode, ma non ha segnalato il caso all'ULAF (Ufficio europeo per la lotta antifrode). Non vi sono invece documenti da cui risulti perché si sia deciso di non trattare questa irregolarità come un caso di frode. Le rettifiche operate sono ammontate a 2,3 milioni di euro per il 1996, a 2,6 milioni di euro per il 1997 e a 1,8 milioni di euro per il 1998.

2.73. *La Commissione accetta la critica della Corte secondo cui il caso avrebbe dovuto essere documentato meglio.*

Lino

Scarsa precisione dei regolamenti

2.74. Nel Regno Unito, a seguito di due visite di controllo della Commissione, è emerso che era stato concesso un aiuto per coltivare una varietà di lino che in genere non è ammissibile all'aiuto⁽⁴⁹⁾. Le autorità britanniche l'avevano trattata come una varietà sperimentale, il che è ammesso dal regolamento⁽⁵⁰⁾. Dal 1994/1995 in poi, questa varietà era stata coltivata su vaste superfici: 1 903 ettari nel 1994/1995, 5 407 ettari nel 1995/1996 e 7 990 ettari nel 1996/1997, ma non è

⁽⁴⁸⁾ Regolamento (CEE) n. 1558/91 (GU L 144 dell'8.6.1991, pag. 31).

⁽⁴⁹⁾ La varietà Klasse non figura nell'allegato A del regolamento (CEE) n. 1164/89 (GU L 121 del 29.4.1989, pag. 4).

⁽⁵⁰⁾ Articolo 2 del regolamento (CEE) n. 1164/89.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

mai stata fornita alla Commissione alcuna documentazione sui test che si sarebbero dovuti svolgere sulla produzione di fibre.

2.75. La Commissione ha ritenuto che le superfici coltivate a fini sperimentali fossero eccessive, in quanto non dovrebbero essere superiori ai 100 ettari. Ha quindi operato rettifiche di 1,45 milioni di euro per l'esercizio finanziario 1995, 5, 9 milioni di euro per il 1996 e 8,1 milioni di euro per il 1997. Il caso è stato sottoposto alla Corte di giustizia e la sentenza pronunciata nel novembre 2000 ha annullato le rettifiche. La motivazione indicava che non vi era alcun fondamento giuridico, né in un regolamento né in una direttiva, che autorizzasse la Commissione a limitare le dimensioni di una parcella sperimentale, che non era provato che la superficie seminata non fosse proporzionata ai fini dell'esame previsto ⁽⁵¹⁾ e che, infine, l'argomento dell'assenza di test non era pertinente in quanto il requisito previsto per la concessione dell'aiuto era la semina della superficie, e non la trasformazione del raccolto ⁽⁵²⁾.

2.76. L'aiuto per le superfici seminate con varietà oggetto di esame è stato abolito soltanto a decorrere dalla campagna 1998/1999. Se la normativa fosse stata più precisa, la Commissione non avrebbe dovuto pagare la maggior parte dell'aiuto o avrebbe potuto operare rettifiche. Il FEOG avrebbe potuto risparmiare circa 15,5 milioni di euro negli esercizi finanziari dal 1995 al 1997 (cfr. inoltre i paragrafi 2.77-2.84).

Mancato seguito dato alle osservazioni della Corte

Aiuto per il lino

2.77. Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1992 ⁽⁵³⁾, la Corte raccomandava alla Commissione di evitare di incentivare ulteriormente la produzione di lino tessile in quanto, già allora, vi era una produzione eccedentaria per la quale non era possibile trovare acquirenti. Nel 1993, la normativa sulla coltura del lino tessile e della canapa è stata modificata. All'aiuto per ettaro è stato aggiunto l'aiuto per la produzione di sementi. Questa nuova aliquota ha di fatto raddoppiato il tasso dell'aiuto per ettaro; rispetto agli aiuti previsti per altri seminativi, essa risultava di gran lunga più interessante.

2.76. *Le autorità britanniche non avevano informato tempestivamente la Commissione sull'estensione delle particelle sperimentali seminate con la varietà in questione. Soltanto a seguito dell'ispezione del servizio della Commissione competente è risultata evidente per la liquidazione dei conti l'estensione delle particelle investite. Sono quindi state applicate rettifiche finanziarie per la superficie complessiva che superava quella sperimentale. Inoltre, la Commissione ha proposto una modifica della normativa, approvata dal Consiglio a decorrere dalla campagna di commercializzazione 1998/1999.*

2.77-2.84. *La Commissione è venuta a conoscenza dell'esistenza di problemi allorché i suoi servizi hanno rilevato a partire dal 1994 l'aumento della superficie coltivata a lino in Spagna. Di conseguenza, nel luglio 1995 i servizi della DG Agricoltura competenti per la liquidazione dei conti hanno svolto una missione nel corso della quale sono state rilevate anomalie nel settore del lino in Spagna che si potevano sintetizzare con l'espressione «caccia al premio».*

⁽⁵¹⁾ Causa C-148/99, sentenza del 9 novembre 2000.

⁽⁵²⁾ Articoli 3-8 del regolamento (CEE) n. 1164/89.

⁽⁵³⁾ GU C 309 del 16.11.1993.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.78. Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1995⁽⁵⁴⁾, la Corte osservava il rapido aumento delle superfici destinate alla produzione di lino tessile e della relativa spesa tra il 1994 e il 1995, rilevando altresì l'emergere di due nuovi grandi produttori: Spagna e Regno Unito. Osservava inoltre che i quantitativi prodotti erano di gran lunga superiori alla domanda e raccomandava alla Commissione di seguire attivamente questo mercato per risolvere il problema delle eccedenze. Tra le campagne di commercializzazione 1992/1993 e 1999/2000, la superficie totale investita a lino tessile in Spagna è passata da 0 a 126 000 ettari. In Spagna, il controllo dell'organizzazione comune dei mercati per il lino è esercitato dai governi regionali.

2.79. Il rischio che la produzione fosse finalizzata unicamente alla riscossione del premio era stato chiaramente evidenziato già in occasione di una visita di controllo in Spagna effettuata dall'unità di liquidazione dei conti della Commissione nel luglio 1995⁽⁵⁵⁾. I controlli eseguiti nel giugno 1997⁽⁵⁶⁾ dalla divisione organizzazione dei mercati nel settore del lino della Commissione, seguita da quello del luglio 1998⁽⁵⁷⁾ in collaborazione con l'ULAF, hanno confermato questa impressione⁽⁵⁸⁾. Per gli esercizi finanziari 1994 e 1995 è stata applicata alla Spagna una rettifica forfettaria per carenze nella gestione della misura⁽⁵⁹⁾. Questa rettifica non è stata applicata negli esercizi finanziari successivi in quanto la Commissione ha ritenuto, sulla base del controllo congiunto svolto con l'ULAF nel 1998, che le autorità spagnole avessero realizzato progressi sotto il profilo della conformità ai requisiti normativi.

2.80. I regolamenti non imponevano che le paglie di lino venissero trasformate, non fissavano una resa minima di paglie di lino per ettaro, né una resa minima di fibra per tonnellata di paglie di lino trasformate, né

⁽⁵⁴⁾ GU C 340 del 12.11.1996.

⁽⁵⁵⁾ Relazione sul controllo (17-21 luglio 1995) del 31.1.1996.

⁽⁵⁶⁾ Relazione sulla produzione e l'industria della trasformazione del lino tessile in Spagna (11 e 12 giugno 1997) 97/2358a.

⁽⁵⁷⁾ Relazione sull'indagine (27-31 luglio 1998) del 26.11.1998.

⁽⁵⁸⁾ È stato accertato persino che, tra il 1994 e il 1996, era impossibile trasformare le paglie di lino prodotte, poiché la Spagna non disponeva della capacità di trasformazione necessaria. Risulta che la paglia di lino sia stata successivamente trasformata in fibra, ma che quest'ultima non sia stata commercializzata in quanto non esistevano sbocchi per la vendita del prodotto. Inoltre, le rese registrate erano notevolmente inferiori a quelle dei paesi produttori tradizionali e la qualità della fibra ottenuta era molto mediocre.

⁽⁵⁹⁾ Il 10 % della spesa dichiarata dalla Spagna a titolo della voce di bilancio 1400 per gli esercizi finanziari 1994 (2,3 milioni di PTA) e 1995 (40,4 milioni di PTA).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Ciò è stato confermato da ulteriori relazioni in giugno. Nel luglio 1998 l'ULAF ha partecipato ad una missione in Spagna riguardante soprattutto la canapa, durante la quale tuttavia sono stati effettuati alcuni controlli anche sul lino, i quali hanno evidenziato anomalie in tale settore. In conseguenza dei problemi del settore la Commissione ha adottato provvedimenti legislativi che possono essere sintetizzati nel modo seguente.

— *Nel febbraio 1996 la Commissione ha presentato una proposta di riforma del regime di aiuto, che consisteva fondamentalmente nella fissazione di una superficie massima garantita e di vari livelli di aiuto per il lino falciato e per quello estirpato. Il Consiglio non ha adottato la proposta.*

— *In tale situazione, nel dicembre 1996 la Commissione ha presentato un'altra proposta che rendeva obbligatoria la trasformazione della paglia. Tale proposta è stata adottata dal Consiglio ed è entrata in vigore nel 1997/98.*

— *Dato che le superfici dichiarate continuavano ad aumentare, la Commissione ha introdotto il requisito della resa minima a decorrere dal 1998/99.*

— *Nel novembre 1998 la normativa è stata modificata in modo che il lino e la canapa dovessero essere dichiarati nell'ambito del SIGC; i controlli e le sanzioni sono stati inaspriti.*

— *Nel novembre 1999 la Commissione ha presentato una nuova proposta di riforma del settore, che il Consiglio ha adottato nel luglio 2000; essa entrerà in vigore nel luglio 2001.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

uno standard di qualità minimo per le paglie di lino. Già nel 1996, la Commissione aveva deciso di proporre modifiche ai regolamenti allora vigenti. Aveva cercato di introdurre un sistema di superfici massime garantite, che avrebbe comportato una possibile limitazione delle superfici coltivate, ma la proposta era stata respinta dal Consiglio. Dalla campagna di commercializzazione 1997/1998, l'aiuto veniva concesso solo se l'acquirente o il produttore si impegnavano a procedere alla trasformazione del raccolto; tutti i trasformatori dovevano essere approvati. Alla fine del 1998, la DG AGR I si è resa chiaramente conto che l'organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore del lino e della canapa doveva essere radicalmente riformata per combattere gli abusi constatati soprattutto in Spagna, ma anche in altri Stati membri, sia pur in misura minore. Tuttavia, l'unica misura adottata immediatamente è stata la fissazione, a decorrere dalla campagna 1998/1999, di una resa minima di paglie di lino per ettaro che variava in funzione del metodo di raccolto utilizzato. Nessuna di queste disposizioni si è rivelata efficace: le superfici coltivate hanno continuato ad aumentare e le paglie di lino venivano trasformate ma non commercializzate.

2.81. Nel 1999, alcune scorte di paglie di lino e di lino tessile sono state distrutte da incendi le cui cause non sono state determinate e lo stesso è avvenuto nel 2000. Questi eventi erano sintomatici di gravi irregolarità in Spagna. Nel luglio 1999, su richiesta dell'OLAF, il procuratore spagnolo responsabile della prevenzione delle frodi ha avviato un'indagine penale sulla questione.

2.82. L'unità di liquidazione dei conti della Commissione non ha svolto un altro controllo in Spagna, ma sulla base di incontri con la autorità spagnole e delle informazioni da queste fornite, ha suggerito che, in virtù dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2988/95 del Consiglio relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, venisse operata una rettifica forfettaria del 10 % della spesa dichiarata dalla Spagna negli esercizi finanziari dal 1996 al 1998 (7,2 milioni di euro) proprio in ragione di questa «caccia al premio». La lettera di notifica della rettifica, sottoposta nel marzo 2000 al servizio giuridico della Commissione, non è ancora stata inviata. Nell'aprile 2001, il servizio giuridico ha dichiarato di non poter approvare la rettifica in quanto erano state soddisfatte tutte le condizioni previste dal regolamento (il che era vero) e che la rettifica non poteva essere operata sulla base di criteri aggiunti alla normativa a seguito di «ripensamenti». In virtù della «regola dei 24 mesi», inoltre, dato che la lettera di notifica dei risultati era stata trasmessa alle autorità spagnole nel luglio 1999, la rettifica poteva soltanto riguardare gli importi pagati dal luglio 1997 in poi.

2.83. Nel luglio 2001, l'unità di liquidazione dei conti ha svolto un controllo sulla gestione della misura in Spagna e, in particolare, verifiche sui trasformatori.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

I problemi del settore del lino in Spagna sono diventati notori dopo la serie di incendi di scorte di lino non trasformato e trasformato scoppiati nell'aprile-maggio 1999 presso imprese di trasformazione, facendo sorgere sospetti di frode. Di conseguenza gli organismi di controllo delle regioni autonome spagnole hanno effettuato un raffronto tra la produzione totale di lino dichiarata dai produttori che rifornivano i trasformatori in questione e la capacità tecnica di questi ultimi; il raffronto ha evidenziato molte incongruenze. La procedura di liquidazione dei conti relativa agli esercizi dal 1996 al 1998 è ancora in corso. Per quanto riguarda il 1999 la rettifica finanziaria terrà conto delle risultanze di un'indagine avviata dall'OLAF nel 2000. Pertanto, nell'ottobre 1999 le autorità spagnole (il FEGA in veste di organismo di coordinamento dell'organismo pagatore delle regioni autonome) hanno chiesto un periodo di tempo supplementare (fino la 30 aprile 2000) per pagare gli aiuti in quanto dovevano procedere ad ulteriori verifiche su diversi «casi di presunta irregolarità». La Commissione ha concesso tale proroga.

Nel giugno 2000 la DG Agricoltura ha effettuato una missione di controllo insieme alla DG Controllo finanziario (FEGA e Castiglia-León) per verificare la spesa relativa alla campagna 1998/1999. Contemporaneamente l'OLAF ha effettuato diverse missioni di controllo in Spagna sui presunti casi di frode. Nel dicembre 2000 la «Fiscalia Anticorrupcion» spagnola ha trasmesso all'OLAF le conclusioni dell'indagine. L'OLAF ha ultimato la sua relazione nel marzo 2001. La procedura di liquidazione dei conti si sta attualmente svolgendo sulla base di tali risultanze. La Commissione desidera rammentare che il limite dei 24 mesi relativo alle rettifiche finanziarie non si applica alle conseguenze finanziarie di irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni od altri organismi degli Stati membri [articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1258/1999]. Pertanto, la Commissione ritiene premature le conclusioni della Corte in merito al danno finanziario per il FEAOG.

La Commissione ha deciso per il 1994 e 1995 una rettifica del 10 % per carenze del sistema di controllo. La procedura di liquidazione dei conti per gli esercizi dal 1996 al 1998 è tuttora in corso. Per quanto riguarda il 1999 la rettifica finanziaria si fonderà sulle risultanze dell'indagine OLAF. La Commissione ritiene quindi che le carenze riscontrate in Spagna siano trattate adeguatamente dalla Commissione e che lo siano state anche in passato. Come illustrato ai punti 2.84-2.91 la Commissione si è impegnata per proporre modifiche alla normativa fin dal febbraio 1996, ma tali modifiche sono state respinte dal Consiglio.

Durante questo controllo, è emerso che le autorità spagnole non avevano comunicato tempestivamente ⁽⁶⁰⁾ le gravi irregolarità riscontrate in occasione dei controlli. Questa osservazione avrebbe potuto essere stata formulata molto tempo prima e avrebbe potuto costituire una solida base giuridica per rettifiche relative agli esercizi finanziari dal 1996 al 1998. Inoltre, in virtù della «regola dei 24 mesi», una rettifica per questa omissione poteva riguardare soltanto gli importi pagati a partire dal marzo 1999 (visto che la lettera di notifica dei risultati è stata inviata dalle autorità spagnole nel marzo 2001).

2.84. A causa delle normative particolarmente carenti, cui si aggiungono l'indifferenza nei confronti delle raccomandazioni della Corte e la scarsa sorveglianza da parte della Commissione, tra il 1994 e il 2000 in Spagna la «caccia al premio» per gli aiuti alla coltura del lino era una pratica corrente e vi sono elementi per ritenere che le gravi irregolarità potrebbero essere state molto diffuse. Se le disposizioni normative fossero state adeguate, il FEAOG non avrebbe dovuto pagare buona parte dell'aiuto alla Spagna, circa 180 milioni di euro, negli anni dal 1994 al 2000 (cfr. anche il paragrafo 2.76).

Decisione finanziaria per il 2000

Tardiva presentazione di documenti e di dati sui pagamenti

2.85. Le relazioni degli organismi di certificazione e i conti di quattro organismi pagatori, Région Wallonne (Belgio), FEGA (Fondo Español de Garantía), Navarra e La Rioja (Spagna), sono stati presentati oltre il termine del 10 febbraio 2001. Un organismo pagatore (FEGA) non è stato in grado di produrre a tempo debito i conti a causa di un guasto all'hardware fornito dalla Commissione e utilizzato per il FAUDIT-ED (sistema di dati sull'ammasso pubblico). Gli altri ritardi erano dovuti all'ineadeguatezza delle risorse assegnate alla certificazione. Ciononostante, questi documenti sono stati messi a disposizione in tempo per consentire alla Commissione di adottare la propria decisione.

2.86. Tuttavia, al momento della consultazione con gli Stati membri, 19 organismi pagatori non avevano fornito alla Commissione i dati sui singoli pagamenti richiesti in virtù della normativa comunitaria ⁽⁶¹⁾. Di

⁽⁶⁰⁾ Articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1164/89.

⁽⁶¹⁾ Regolamento (CE) n. 2390/1999 della Commissione (GU L 295 del 16.11.1999, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

conseguenza, la Commissione ha proposto di escludere ⁽⁶²⁾ dalla decisione i conti di questi organismi pagatori. Nel caso specifico, due organismi pagatori hanno immediatamente fornito i dati. La decisione è stata adottata l'8 maggio e tutte le spese relative a 17 organismi pagatori sono state stralciate (7 490 milioni di euro).

2.87. Il fatto che gli organismi pagatori non abbiano fornito dati relativi a determinati pagamenti non rimette in questione la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti ⁽⁶³⁾. La Corte ritiene che questo non sia un motivo sufficiente per stralciare la spesa. La Commissione dovrebbe trovare strumenti alternativi per imporre agli Stati membri di presentare per tempo i dati richiesti e dovrebbe evitare ritardi nell'adozione della decisione finanziaria.

2.87. *Gli Stati membri sono tenuti per regolamento a fornire alla Commissione i dati relativi ai singoli pagamenti. Due Stati membri non hanno trasmesso le informazioni richieste. Ciò incide sull'efficacia di tutto l'iter di liquidazione in quanto taluni controlli relativi agli Stati membri in questione non possono essere effettuati, o non possono essere effettuati integralmente. Si tratta manifestamente di un'ingiustizia nei confronti degli Stati membri che invece hanno trasmesso i dati richiesti. La Commissione ha ritenuto pertanto sbagliato accettare i conti di organismi pagatori che avevano ommesso di fornire i dati sui singoli pagamenti.*

Tuttavia, la Commissione prende atto delle osservazioni della Corte ed esaminerà attentamente le iniziative da prendere in futuro in casi analoghi.

Riserve sui conti e rettifiche operate

2.88. Gli organismi di certificazione devono ottenere un livello di confidenza complessivo del 95 %. La maggior parte vi è pervenuta utilizzando unicamente i test di convalida, ma alcuni hanno ridotto al 70 % il livello di confidenza da raggiungere mediante questi test e hanno ottenuto il restante grado di certezza da altre fonti ⁽⁶⁴⁾. Per gran parte delle verifiche dei conti è stato utilizzato il campionamento statistico MUS (campionamento per unità monetaria) ⁽⁶⁵⁾. La conclusione generale è che il livello di errore individuato dagli organismi di certificazione nei conti degli organismi pagatori ⁽⁶⁶⁾ nel 2000 non ha superato l'1 % (412 milioni di euro) del totale dichiarato. Per sei organismi pagatori, Région Wallonne (Belgio), Baden-Württemberg (Germania),

⁽⁶²⁾ Lo stralcio delle spese è una decisione formale. Non comporta implicazioni finanziarie. Le spese stralciate verranno liquidate successivamente, dopo lo svolgimento di lavori supplementari o dopo che altre informazioni saranno state fornite alla Commissione.

⁽⁶³⁾ Articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1663/95 della Commissione (GU L 158 dell'8.7.1995, pag.6).

⁽⁶⁴⁾ Cfr. la relazione speciale n. 22/2000, paragrafo 39 (GU C 69 del 2.3.2001).

⁽⁶⁵⁾ Cfr. la relazione speciale n. 22/2000, paragrafi 33-35.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. la relazione speciale n. 22/2000, paragrafo 24.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Navarra (Spagna), SDE (Service déconcentré de l'Etat) e OFIVAL (Office Interprofessionnel des Viandes — Francia) e IFADAP (Istituto de Finanziamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas — Portogallo) il livello di errore è stato significativo.

2.89. Complessivamente, gli organismi di certificazione hanno formulato riserve riguardo ai conti di 23 organismi pagatori (cfr. la **tabella 2.5**). Molte di queste riserve riguardavano questioni minori di carattere tecnico, ma per 10 organismi pagatori gli errori riguardavano importi di 89 milioni di euro. Se gli organismi pagatori adottano provvedimenti adeguati per porre rimedio alle carenze riscontrate e per recuperare gli importi pagati in eccesso, la Commissione non impone rettifiche.

2.90. Il valore totale delle rettifiche operate sulla base della certificazione dei conti è di 3,2 milioni di euro. Per quanto riguarda le rettifiche basate sui risultati dei campioni selezionati statisticamente, la politica della Commissione prevede la rettifica per gli errori più probabili. La rettifica va calcolata sull'errore più probabile estrapolato dai soli pagamenti in eccesso; occorre precisare agli organismi di certificazione che i pagamenti inferiori al dovuto vanno esclusi ⁽⁶⁷⁾. Le rettifiche basate sull'errore più probabile non sono state incluse nella decisione finanziaria e verranno operate durante la procedura di conformità (circa 35 milioni di euro). Per contro, esse avrebbero dovuto essere effettuate nell'ambito della decisione finanziaria.

Problemi relativi al riconoscimento

2.91. I conti dell'SDE (Francia) sono stati approvati con riserva per il terzo anno consecutivo. Nonostante le critiche espresse in passato, le autorità francesi hanno incaricato, temporaneamente, l'SDE di occuparsi delle misure di sviluppo rurale ⁽⁶⁸⁾. La spesa nell'ambito delle misure di sviluppo rurale è stata di 187 milioni di euro, di cui 8,9 milioni di euro sono stati oggetto di riserve. L'organismo di certificazione ha espresso riserve per un totale di 43 milioni di euro (il 4,69 % della spesa

2.90. *La Commissione prende atto delle osservazioni della Corte secondo cui nell'ambito della liquidazione dei conti si sarebbero dovute operare rettifiche fondate sull'estrapolazione degli errori. Essa esaminerà attentamente se nel quadro normativo vigente sarà possibile farlo in futuro.*

⁽⁶⁷⁾ L'orientamento n. 8 della Commissione, per il calcolo dell'errore più probabile, fa riferimento unicamente alle dichiarazioni superiori al dovuto.

⁽⁶⁸⁾ Dal 2001, la CNASEA sarà responsabile per le misure di sviluppo rurale.

Tabella 2.5 — Organismi pagatori ordinati in base alla spesa dichiarata nel 2000

n.	Stati membri	Organismo pagatore	Importi dichiarati (Mio EUR) ⁽¹⁾	% del totale	Conti su cui sono state espresse riserve ⁽²⁾
1	I	AGEA	5 077,38	12,32	x
2	F	ONIC	4 302,99	10,44	x
3	EL	GEDIDAGEP ⁽³⁾	2 611,06	6,34	x
4	UK	MAFF	2 281,53	5,54	
5	IRL	DAF	1 628,21	3,95	
6	E	Andalucia ⁽³⁾	1 598,26	3,88	
7	DK	EU-Direktoratet	1 336,59	3,24	
8	F	ONIOL	1 094,91	2,66	
9	F	SDE	919,59	2,23	x
10	A	AMA	904,33	2,19	
			21 754,85	52,80	
11	D	Bayern Landwirtschaft	836,13	2,03	
12	D	Hamburg-Jonas	801,22	1,94	
13	F	ONILAIT	797,00	1,93	
14	E	Castilla y León ⁽³⁾	757,05	1,84	
15	S	SJV	751,42	1,82	
16	SU	MMM	727,56	1,77	
17	UK	IBEA	707,01	1,72	
18	F	OFIVAL	700,57	1,70	x
19	E	Castilla La-Mancha ⁽³⁾	664,13	1,61	
20	B	BIRB	663,38	1,61	
21	E	FEGA	601,97	1,46	
22	D	Niedersachsen	596,57	1,45	x
23	F	FIRS	564,18	1,37	
24	D	BLE	550,20	1,34	
25	P	INGA	538,03	1,31	x
26	UK	SERAD	535,70	1,30	
27	NL	PZ	522,48	1,27	
28	E	Extremadura ⁽³⁾	504,80	1,23	
29	NL	HPA	445,78	1,08	x
30	E	Aragón ⁽³⁾	381,41	0,93	
31	D	Baden-Württemberg	375,76	0,91	x
32	D	Mecklenburg-Vorpommern	356,48	0,87	
33	D	Brandenburg	341,70	0,83	
34	D	Sachsen-Anhalt	339,04	0,82	
35	I	DCCC	319,82	0,78	
36	D	Sachsen	289,41	0,70	x
37	UK	WOAD	282,66	0,69	
38	B	Ministerie van Landbouw (DG3)	277,02	0,67	
39	F	CNASEA	275,46	0,67	
40	NL	LASER	266,18	0,65	
41	D	Nordrhein-Westfalen LWK Munst	250,68	0,61	
42	D	Schleswig-Holstein	248,50	0,60	x
43	E	Cataluna ⁽³⁾	248,19	0,60	x
44	D	Thüringen	242,17	0,59	x
45	F	ONIFLHOR	230,75	0,56	x
46	UK	DARD	226,18	0,55	
47	D	Hessen	184,19	0,45	x
48	F	ONIVINS	174,56	0,42	x
49	D	Rheinland-Pfalz	150,21	0,36	x
50	E	Canarias ⁽³⁾	142,45	0,35	
51	P	IFADAP	135,49	0,33	
52	F	ODEADOM	135,16	0,33	
53	I	ENR	127,86	0,31	
54	E	Valencia ⁽³⁾	125,23	0,30	
55	E	Navarra ⁽³⁾	114,05	0,28	x
56	D	Nordrhein-Westfalen LWK Bonn	92,81	0,23	
57	E	Galicia ⁽³⁾	87,41	0,21	
58	NL	PVE	82,24	0,20	
59	E	Murcia ⁽³⁾	81,49	0,20	
60	A	ZA Salzburg	70,84	0,17	x
61	IRL	DMNR	53,08	0,13	x
62	NL	DLG	50,96	0,12	
63	E	Madrid ⁽³⁾	45,64	0,11	
64	A	BMLFUW Pras B10	42,15	0,10	
65	NL	PT	41,67	0,10	
66	E	Asturias ⁽³⁾	41,17	0,10	
67	E	Pais Vasco ⁽³⁾	38,87	0,09	
68	E	La Rioja ⁽³⁾	29,13	0,07	
69	F	SAV	27,87	0,07	
70	L	Ministère de l'agriculture	20,64	0,05	
71	E	Baleares	18,55	0,05	
72	E	Cantabria ⁽³⁾	18,50	0,04	
73	D	Bayern, St MLU	16,80	0,04	
74	D	Saarland	15,20	0,04	x
75	UK	FC	13,52	0,03	
76	B	Vlaamse Gemeenschap	9,27	0,02	
77	D	Hamburg	9,17	0,02	
78	F	OFIMER	8,32	0,02	
79	D	Nordrhein-Westfalen LfBj	7,93	0,02	
80	B	Organisme payeur de la Région wallone	5,57	0,01	x
81	D	Nordrhein-Westfalen LfA	2,88	0,01	x
82	UK	CCW	2,63	0,01	
83	D	Berlin	1,88	0,00	
84	A	BMLF Abt VI. B.8 (Wein)	1,37	0,00	
85	D	Bremen	1,24	0,00	
86	E	FROM	0,36	0,00	
		Totale	41 199,78	100,00	23

⁽¹⁾ Occorre notare che alcuni Stati membri non detraggono automaticamente gli importi negativi a titolo della voce di bilancio B1-3 7 0 0 (liquidazione dei conti) dagli importi dichiarati. Ciononostante, gli importi dichiarati nella presente tabella corrispondono agli importi effettivamente dichiarati dagli Stati membri.

⁽²⁾ Conti su cui sono state espresse riserve a causa di errori finanziari, limitazioni dell'ambito di controllo o altro.

⁽³⁾ Scoperte dalla decisione finanziaria dell'8 maggio 2001.

NB: Tassi di cambio per gli Stati membri al di fuori della zona euro:

Danimarca 7,4619, Grecia 340,75, Svezia 9,0455, Regno Unito 0,6156.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

dichiarata) e ha concluso che l'SDE non soddisfa i criteri di riconoscimento, non è in grado di farlo ed è impossibile da controllare. Sia la Corte che la Commissione⁽⁶⁹⁾ sono del parere che le autorità francesi debbano revocare il riconoscimento all'SDE. Un mancato intervento in tal senso dovrebbe comportare una riduzione degli anticipi.

2.92. Per la Région Wallonne sono state applicate procedure di riconoscimento semplificate sin dal 1996. Dato l'aumento della spesa gestita da questo organismo pagatore, la Commissione ha richiesto una revisione del riconoscimento.

2.93. In genere, la situazione relativa ai crediti resta insoddisfacente, con particolari problemi per quanto riguarda Valencia (Spagna), la DCCC (Direzione Compartimentale delle Contabilità Centralizzate) e l'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) (Italia) e il Welsh Office (Regno Unito). Il totale dei crediti registrati è di 2 014 milioni di euro. L'ULAF ha compiuto limitati progressi nel recupero dei crediti. Il totale dei crediti da riscuotere secondo i dati dell'ULAF è di 2 210 milioni di euro. Non è possibile raffrontare questo importo con il totale indicato dagli organismi pagatori, in quanto quest'ultimo dato non riguarda solo le comunicazioni ai sensi del regolamento (CEE) n. 595/91 e, inoltre, vi è uno sfasamento temporale. L'ULAF ha intrapreso un lavoro di liquidazione di tutti i crediti registrati prima del 1995, che ammontano a 944 milioni di euro. Per operare le rettifiche nell'ambito delle decisioni di conformità, l'ULAF deve notificare [ai sensi dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1633/95] agli Stati membri interessati l'importo che intende richiedere loro e quello che può essere dichiarato inesigibile a titolo del FEAOG. Fino al giugno 2001, l'ULAF aveva notificato a 10 Stati membri l'intenzione di proporre una decisione di liquidazione dei conti in cui veniva richiesto il pagamento di 5,5 milioni di euro e venivano dichiarati inesigibili crediti per 63 milioni di euro. All'Italia, a cui appartiene la quota più consistente dei crediti registrati (68 %), è stato comunicato che 67 milioni di euro potrebbero essere dichiarati inesigibili, mentre 331 milioni di euro potrebbero essere posti a carico del bilancio nazionale. La prima decisione di conformità comprendente le rettifiche per i crediti di cui si è chiesto il rimborso agli Stati membri non verrà probabilmente adottata prima della fine del 2001.

2.92. *È stata effettuata una revisione integrale del riconoscimento dell'organismo pagatore della Région Wallonne. L'organismo di certificazione ha concluso che la struttura dell'organismo pagatore è stata migliorata ed è conforme alla normativa UE.*

2.93. *L'unità competente per la liquidazione dei conti ha avviato diverse iniziative per esaminare la gestione dei debiti degli organismi pagatori dato che ha avviato un'ulteriore indagine per il 2001. È riconosciuto che la situazione debitoria di molti organismi pagatori resta insoddisfacente, ma ci sono stati molti miglioramenti. L'unità verifica dei conti annovera il miglioramento della gestione dei debiti tra le priorità principali.*

⁽⁶⁹⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 2.66 (GU C 342 dell'1.12.2000) e la relazione speciale 22/2000, paragrafo 18 (GU C 69 del 2.3.2001).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.94. Gli organismi che certificano i conti della maggior parte degli organismi pagatori tedeschi non erano operativamente indipendenti dagli organismi pagatori e dagli organismi di coordinamento (63). A seguito di una richiesta della Commissione, le autorità tedesche hanno affrontato il problema; tutti gli organismi di certificazione dovrebbero essere indipendenti prima della certificazione 2001.

2.95. L'allegato al regolamento (CE) n. 1663/95 della Commissione dispone che «non sono ammessi pagamenti in contanti» (70). In Grecia, la maggior parte degli agricoltori è stata di fatto pagata in contanti. Anche se gli agricoltori vengono pagati con un assegno, in mancanza di una banca nel paese di residenza o nelle vicinanze, essi lo girano ad una cooperativa, la quale si occupa poi di incassarlo presso una banca attraverso un proprio rappresentante. Quest'ultimo distribuisce i soldi in contanti agli agricoltori, che dovrebbero firmare per quietanza un elenco dei pagamenti. Importi inferiori alle 100 000 DRA sono pagati direttamente in contanti. La pista di controllo scompare nel momento in cui gli assegni vengono incassati.

2.96. Le autorità greche hanno riconosciuto le carenze di tale sistema e si sono impegnate ad instaurare il pagamento mediante bonifico bancario, ma poco è stato fatto in tal senso. La Commissione ha informato le autorità greche della necessità di introdurre i pagamenti diretti per tutti i regimi per la prossima campagna di commercializzazione e ha minacciato sanzioni pecuniarie in caso di inadempimento. Le misure adottate dalla Commissione sono essenziali per costituire un'adeguata pista di controllo.

Conclusioni

2.97. Malgrado l'introduzione nel 1996 della nuova procedura di liquidazione dei conti, la Commissione ha continuato a riscontrare alcune carenze significative nei sistemi sottostanti durante i controlli di conformità sulla spesa relativa agli esercizi FEAOG 1996, 1997 e 1998 (cfr. anche i paragrafi 2.17-2.19 relativi alle riduzioni degli anticipi). Secondo la Corte, in alcuni casi, la Commissione avrebbe dovuto applicare un'aliquota forfettaria più elevata per le rettifiche operate nell'ambito delle decisioni di conformità le quali, di conseguenza, avrebbero dovuto essere più consistenti (cfr. i paragrafi 2.61, 2.64, 2.70-2.72). La decisione finanziaria avrebbe dovuto essere adottata entro i termini previsti e il fatto

2.97. *Come affermato dalla Corte nella relazione speciale 22/2000 e al punto 2.194 la riforma ha aumentato la trasparenza negli Stati membri e ha conseguito risultati importanti. La Commissione è convinta che la riforma della liquidazione dei conti, insieme ad altre innovazioni quali il SIGC, abbia considerevolmente ridotto il rischio per il bilancio comunitario. La Commissione ritiene di aver applicato i tassi di rettifica forfettaria conformemente all'articolo 7, paragrafo 4, quarto comma, del regolamento (CE) n. 1258/99 e al documento VI/5330/97. Come spiegato al punto 2.55, all'atto della rettifica finanziaria la Commissione tiene conto di tutti gli elementi delle linee guida e non si fonda soltanto su criteri sintetici.*

(70) Il testo della versione francese del regolamento non è esatto: «Aucun payment n'est effectué au comptant».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

che gli organismi pagatori non abbiano fornito i particolari sui singoli pagamenti, non costituisce una ragione valida per procedere allo stralcio delle spese. Inoltre, nonostante ripetute osservazioni della Corte, è stato posto rimedio alle carenze delle norme che disciplinano il mercato del lino soltanto quando sono state scoperte gravi irregolarità. Se le disposizioni normative fossero state adeguate, il FEAOG non avrebbe dovuto pagare buona parte dell'aiuto versato alla Spagna e al Regno Unito, circa 195,5 milioni di euro, negli anni dal 1994 al 2000 (cfr. i paragrafi 2.76 e 2.84).

SEGUITO DATO A PRECEDENTI
OSSERVAZIONI*Controlli fisici sui prodotti agricoli che beneficiano di restituzioni all'esportazione*

2.98. Nella relazione speciale n. 20/98 ⁽⁷¹⁾ (in appresso RS 20/98), la Corte ha formulato raccomandazioni volte a migliorare il quadro del controllo sulle operazioni di restituzioni all'esportazione. Le principali raccomandazioni riguardavano:

- un più efficace utilizzo dell'analisi di rischio per la selezione delle partite destinate all'esportazione da sottoporre a controlli fisici,
- la registrazione, la valutazione e la comunicazione dei risultati di tali controlli,
- l'introduzione di una pianificazione strategica adattata al tipo di prodotto esportato,
- la necessità di sottoporre sistematicamente i prodotti a controlli per verificarne la qualità sana, leale e mercantile,
- l'interesse di rendere obbligatoria l'analisi di rischio e di estenderne l'applicazione a tutte le misure e i regimi che incidono sul bilancio UE, consentendo in tal modo agli Stati membri una più efficace assegnazione delle risorse.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Lo stralcio delle spese di taluni organismi pagatori è conforme alle disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1258/99, dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1663/95 e del regolamento (CE) n. 2390/99.

Per quanto riguarda il settore del lino in Spagna, la Commissione ha deciso per il 1994 e 1995 una rettifica del 10 % per carenze del sistema di controllo. La procedura di liquidazione dei conti per gli esercizi dal 1996 al 1998 è tuttora in corso. Per quanto riguarda il 1999 la rettifica finanziaria si fonderà sulle risultanze dell'indagine OLAF. La Commissione ritiene quindi che le carenze riscontrate in Spagna siano trattate adeguatamente dalla Commissione e che lo siano state anche in passato. Come illustrato ai punti 2.84-2.91 la Commissione si è impegnata per proporre modifiche alla normativa fin dal febbraio 1996, ma tali modifiche sono state respinte dal Consiglio.

⁽⁷¹⁾ Relazione speciale n. 20/98 (GU C 375 del 3.12.1998).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.99. La relazione raccomandava inoltre alla Commissione di dar seguito con maggiore rapidità alle deficienze riscontrate nei sistemi applicati dagli Stati membri.

2.100. I seguenti paragrafi illustrano in che modo il Consiglio e il Parlamento hanno tenuto conto delle raccomandazioni della Corte e quali azioni ha intrapreso la Commissione in risposta ad esse.

Le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea

2.101. Nella relazione del gruppo Agrifin del 5 febbraio 1999 sulla relazione speciale n. 20/98 della Corte, il Consiglio dell'Unione europea ha accolto le principali osservazioni della Corte e ha raccomandato alla Commissione l'adozione delle seguenti misure:

- a) la Commissione dovrebbe centralizzare tutti i dati relativi alle pratiche adottate negli Stati membri, al fine di migliorare la qualità dei controlli in tutta la Comunità attraverso scambi di esperienze,
- b) il miglioramento della qualità dei controlli dovrebbe essere proseguito, ove necessario, grazie alle analisi presentate in sede di comitato «Meccanismi degli scambi», che dovrebbero includere anche riflessioni sulle procedure in uso presso la Direzione generale interessata e l'ULAF,
- c) l'intensità dei controlli fisici sulle operazioni di restituzione all'esportazione dovrebbe essere determinata sulla base di un'accorta analisi di rischio, con controlli più leggeri su prodotti standard e che presentano un minore grado di rischio.

Le proposte del Parlamento europeo

2.102. Nella relazione del 4 marzo 1999 sulla concessione del discarico per l'esercizio finanziario 1997, il Parlamento europeo condivideva le principali osservazioni della Corte e raccomandava alla Commissione di:

- a) migliorare il coordinamento tra i controlli fisici e i controlli *ex post* ⁽⁷²⁾ nel contesto di un adeguato quadro giuridico, come suggerito dalla Corte. Per ragioni

2.102.

- a) *Aggiungere i seguenti trattini:*

«— stabilendo che gli Stati membri debbano presentare valutazioni annuali in merito all'esecuzione e all'efficacia dei controlli fisici (RS 20/98, punto 4.4, sesto trattino),

⁽⁷²⁾ Regolamento (CEE) n. 4045/89 del Consiglio (GUL 388 del 30.12.1989, pag. 18).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- di efficienza, tale coordinamento dovrebbe prevalere sulle considerazioni relative alla sussidiarietà,
- b) prestare maggiore attenzione all'efficacia delle procedure di selezione delle partite di merci per i controlli fisici,
- c) rendere obbligatori per gli Stati membri l'uso dell'analisi di rischio e la presentazione di valutazioni annuali dell'attuazione e dell'efficacia dei controlli,
- d) imporre la verifica sistematica della qualità commerciale di tutti i campioni sottoposti ad analisi di laboratorio.

Seguito dato dalla Commissione alle osservazioni della Corte

2.103. La Commissione ha risposto positivamente ad alcune osservazioni e raccomandazioni della Corte:

- ha operato rettifiche finanziarie ⁽⁷³⁾ per complessivi 188 milioni di euro riguardo a vari Stati membri che non avevano ottemperato alle disposizioni in materia di controlli fisici ⁽⁷⁴⁾ (**tabella 2.6**) (RS 20/98, paragrafo 2.6),
- ha informato gli Stati membri sull'uso dell'analisi di rischio attraverso il comitato «Meccanismi degli scambi» (RS 20/98, paragrafo 4.4, terzo trattino),

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- *consentendo agli Stati membri che hanno optato per l'analisi di rischio di ridurre il livello delle analisi di laboratorio quando risultati ripetutamente soddisfacenti danno la certezza (RS 20/98, punto 4.4, nono trattino)».*

⁽⁷³⁾ Decisione 2000/216/CE della Commissione, del 1° marzo 2000, che esclude dal finanziamento comunitario alcune spese effettuate dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione Garanzia (GU L 67 del 15.3.2000, pag. 37), e decisione 2000/449/CE della Commissione, del 5 luglio 2000, che esclude dal finanziamento comunitario alcune spese effettuate dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione Garanzia (GU L 180 del 19.7.2000, pag. 49).

⁽⁷⁴⁾ Regolamento (CEE) n. 386/90 del Consiglio, del 12 febbraio 1990, relativo al controllo al momento dell'esportazione di prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione o di altri importi (GU L 42 del 16.2.1990, pag. 6).

Tabella 2.6 — Totale rettifiche operate a seguito delle decisioni 2000/216/CE e 2000/449/CE della Commissione

Esercizio finanziario	Stato membro	Settore	Voce di bilancio	Motivo	Conseguenze finanziarie (EUR) ⁽¹⁾
1996-1998	Belgio	Restituzioni all'esportazione	2100	Inosservanza del tasso minimo di controlli nel settore delle carni bovine	186 173
1996-1998	Danimarca	Restituzioni all'esportazione	Varie	Scarsa qualità dei controlli svolti dagli uffici doganali	29 077 014
1996-1998	Germania	Restituzioni all'esportazione	Varie	Inosservanza del tasso minimo di controlli e controlli qualitativi carenti	21 872 394
1996-1998	Grecia	Restituzioni all'esportazione	Varie	Scarsa qualità dei controlli svolti dagli uffici doganali	1 031 894
1996-1998	Francia	Restituzioni all'esportazione	Varie	Scarsa qualità dei controlli svolti dagli uffici doganali	99 083 770
1996-1998	Italia	Restituzioni all'esportazione	Varie	Inosservanza dei tassi di controllo, scarsa qualità dei controlli svolti dagli uffici doganali	31 847 349
1996-1998	Lussemburgo	Restituzioni all'esportazione	Varie	Controlli quantitativi carenti (ponderazione)	5 466
1996-1998	Regno Unito	Restituzioni all'esportazione	Varie	Scarsa qualità dei controlli svolti nel settore dei cereali	5 171 461
Totale					188 275 521

⁽¹⁾ Rettifica pari al 5 % della spesa totale sostenuta per le restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli da tutti i paesi eccetto il Lussemburgo, per il quale è stata operata una rettifica pari al 2 % della spesa totale per il finanziamento delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- ha richiesto agli Stati membri di applicare una classificazione uniforme del rischio connesso ad ogni merce (RS 20/98, paragrafo 4.4, quarto trattino),
- ha incitato gli Stati membri a introdurre nei rispettivi sistemi nazionali di analisi di rischio un sistema di sorveglianza e di feedback che consentano di svolgere controlli mirati o fornire spiegazioni soddisfacenti, nel caso questi non vengano svolti (RS 20/98, paragrafo 4.4, quinto trattino),
- ha autorizzato gli Stati membri che hanno scelto di utilizzare l'analisi di rischio a ridurre l'intensità dei controlli sulle merci standard ⁽⁷⁵⁾ e presso gli uffici doganali che trattano una gamma limitata di prodotti provenienti da un numero ridotto di esportatori ⁽⁷⁶⁾ (RS 20/98, paragrafo 3.7),
- ha imposto agli Stati membri di procedere a valutazioni annuali dei controlli fisici svolti (RS 20/98, paragrafo 4.4, sesto trattino).

2.104. La Commissione non è però intervenuta in merito ad altre questioni sollevate dalla Corte:

- non ha proposto di rendere obbligatori test di routine ⁽⁷⁷⁾ da parte dei laboratori doganali intesi a verificare la qualità sana, leale e mercantile dei prodotti agricoli al momento dell'esportazione (RS 20/98, paragrafo 4.4, ottavo trattino),

2.104.

L'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 2221/95 è stato introdotto dal regolamento (CE) n. 2655/1999. Comunque, in alcuni casi (ad es. ormoni nelle carni e glicole nel vino) sarebbe impossibile effettuare controlli di routine su tutti gli aspetti relativi alla qualità di tutti i campioni prelevati a norma del regolamento (CEE) n. 386/90 dai laboratori preposti ai controlli doganali.

⁽⁷⁵⁾ Regolamento (CE) n. 2221/95 della Commissione, del 20 settembre 1995, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 386/90 del Consiglio per quanto riguarda il controllo fisico al momento dell'esportazione di prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione (GU L 224 del 21.9.1995, pag. 13).

⁽⁷⁶⁾ Regolamento (CE) n. 2655/1999 della Commissione, del 16 dicembre 1999, che modifica il regolamento (CE) n. 2221/95, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 386/90 del Consiglio, per quanto riguarda il controllo fisico al momento dell'esportazione di prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione, e il regolamento (CE) n. 3122/94, che stabilisce i criteri per l'analisi di rischio relativa ai prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione (GU L 325 del 17.12.1999, pag. 12).

⁽⁷⁷⁾ Questi controlli si applicherebbero a tutti i campioni selezionati a norma dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento (CEE) n. 386/90 del Consiglio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- non ha preso in considerazione la creazione di un quadro giuridico che preveda una combinazione ottimale tra controlli fisici e controlli ex post (RS 20/98, paragrafo 4.1),
- non ha svolto alcuna valutazione dell'efficacia delle procedure per la selezione delle merci da sottoporre a controlli fisici (RS 20/98, paragrafo 4.3),
- non ha presentato proposte per rendere obbligatorio l'uso dell'analisi di rischio, dato che Grecia e Italia non erano in grado di svolgere tali analisi a causa della mancata informatizzazione (RS 20/98, paragrafo 4.4, primo trattino),
- non ha cercato di imporre agli Stati membri la notifica annuale delle strategie adottate in materia di controlli fisici, inclusi i tassi dei controlli per categoria di rischio stimato (RS 20/98, paragrafo 4.4, secondo trattino),
- non ha introdotto l'obbligo per gli Stati membri di costituire basi di dati specifiche per le irregolarità relative alle restituzioni all'esportazione (RS 20/98, paragrafo 4.4, settimo trattino).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Gli Stati membri sono stati invitati a descrivere nella relazione annuale le misure adottate per migliorare il coordinamento con il regolamento (CEE) n. 4045/89. I servizi della Commissione studieranno insieme agli Stati membri come poter realizzare una migliore combinazione tra controlli all'esportazione e controlli ex post.

Nel 1999 e 2000 sono state effettuate in vari Stati membri nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG missioni di controllo intese a valutare procedure doganali specifiche. In tale occasione, in alcuni Stati membri è stata rivolta una certa attenzione alla questione della selezione dei controlli da sottoporre a verifica fisica. In futuro si terrà ulteriormente conto di tale aspetto nel quadro delle relazioni annuali.

Tenendo conto delle critiche di alcuni Stati membri (ad es. la Grecia, che non è in condizione di applicare un sistema di analisi di rischio per la mancanza di un sistema informatico) l'analisi di rischio almeno non è stata resa obbligatoria. Tuttavia, per incoraggiare gli Stati membri ad introdurre siffatto sistema, le semplificazioni dell'articolo 5 bis del regolamento (CE) n. 2221/95 (ad es. la riduzione della percentuale dei controlli sui prodotti non compresi nell'allegato I) si applicano esclusivamente agli Stati membri che applicano un sistema fondato sull'analisi di rischio.

Dalle osservazioni di vari Stati membri risulta necessaria una certa flessibilità per quanto riguarda i controlli fisici. Talvolta è necessario modificare i programmi strategici nel corso dell'anno per tener conto di nuove circostanze.

A norma del regolamento (CEE) n. 595/91 gli Stati membri devono comunicare alla Commissione un elenco delle irregolarità che hanno formato oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario. L'OLAF sta mettendo a disposizione un'applicazione che consentirà agli Stati membri di accertare e trasmettere i casi di irregolarità in formato elettronico. I dati risultanti consentiranno inoltre agli Stati membri di creare proprie banche dati con tutte le informazioni relative ai casi, comprese quelle proposte dalla Corte dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.105. La Commissione ha seguito parzialmente le raccomandazioni della Corte. Per quanto riguarda un miglioramento dei controlli, si è limitata a raccomandare agli Stati membri l'uso dell'analisi di rischio, invece di imporre loro un obbligo in tal senso.

2.106. Al fine di accrescere l'efficacia dei controlli doganali, la raccomandazione sopra riportata, riguardante l'introduzione dell'obbligo di utilizzare l'analisi di rischio, va estesa a tutti i settori, aventi implicazioni finanziarie sul bilancio UE, sui quali vengono espletati controlli (78).

2.106. *La Commissione concorda con la Corte dei conti sulla necessità di estendere l'analisi di rischio a tutte le tipologie di controllo aventi incidenza finanziaria sul bilancio UE. A seguito del seminario «Dogane 2000» svolto insieme agli Stati membri per studiare l'analisi di rischio, la Commissione ha messo a punto insieme agli Stati membri un piano di attuazione dell'analisi di rischio che tratta l'iter di gestione del rischio. Tale piano è attualmente in fase di attuazione. Tra i risultati previsti figurano:*

- *modello armonizzato per l'iter di gestione del rischio,*
- *inventario dei parametri di rischio per gli operatori economici,*
- *modulo di scambio di dati sui rischi ai fini dello scambio rapido di informazioni tra Stati membri.*

Data l'opinione della Commissione sui rischi inerenti all'introduzione dell'analisi di rischio tramite atti normativi comprendenti un'ampia gamma di controlli, la Commissione si è concentrata sulla questione tramite il summenzionato piano di attuazione.

Organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine

Introduzione

2.107. L'organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore delle carni ovine e caprine è stata istituita nel 1980. La misura principale di questa OCM è il pagamento di un premio annuale ai produttori. Dopo l'introduzione di limiti individuali ai diritti al premio nella campagna di commercializzazione 1993, il regime non ha subito cambiamenti di rilievo.

(78) Punto 5 della premessa alla relazione speciale n. 13/98 sull'audit dell'uso delle tecniche di analisi di rischio nei controlli doganali e nello sdoganamento delle merci e relazione speciale n. 20/98 sull'audit dei controlli fisici espletati sui prodotti agricoli che beneficiano di restituzioni all'esportazione (GU C 375 del 3.12.1998).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.108. La spesa annuale di bilancio ha registrato notevoli variazioni da un anno all'altro (2 210 milioni di euro nel 1993, 1 425 milioni di euro nel 1997, 1 894 milioni di euro nel 1999). Il fattore principale all'origine di questa fluttuazione della spesa è stato il livello dei prezzi di mercato; per contro, il numero di capi per i quali sono stati pagati premi è rimasto stabile a circa 72,5 milioni nel periodo 1993-1999.

2.109. Nel periodo 1993-1998, la produzione e il consumo interni lordi di carni ovine e caprine si sono mantenuti pressoché stabili ad una media, rispettivamente, di 1,14 e 1,36 milioni di tonnellate. Il tasso di autoapprovvigionamento della Comunità è quindi di circa l'84 % e il deficit di offerta è compensato dalle importazioni provenienti dai paesi terzi. La Commissione non ha una posizione ufficiale sul livello auspicabile della produzione UE, ma i limiti imposti ai diritti individuali al premio pongono di fatto un vincolo alla produzione interna.

2.110. Il 16 maggio 2001, la Commissione ha annunciato l'introduzione di un «regime delle carni ovine più semplice ed orientato al mercato» e ha presentato una proposta di un nuovo regolamento del Consiglio ⁽⁷⁹⁾.

Il controllo della Corte

2.111. La Corte ha esaminato la gestione dell'OCM nel settore delle carni ovine e caprine presso la Commissione e presso i sei Stati membri che ne sono i principali produttori ⁽⁸⁰⁾ e che assorbono, complessivamente, oltre il 90 % della spesa in questo settore. Il controllo della Corte mirava a valutare l'attuale funzionamento del regime dei premi e a verificare in che misura persistano i problemi individuati in precedenza. La Corte ha esaminato inoltre se le ultime proposte affrontano i problemi osservati nel corso del controllo.

2.112. I risultati dell'ultimo controllo svolto dalla Corte su questo mercato, relativo al periodo fino alla campagna di commercializzazione 1992/1993, sono stati pubblicati nella relazione speciale n. 3/95 ⁽⁸¹⁾. In quella relazione, la Corte si mostrava particolarmente critica sulla mancanza di obiettivi chiaramente definiti per l'OCM, sul meccanismo utilizzato per determinare l'ammontare del premio e sul sistema di rilevazione dei prezzi.

2.109. La stabilità complessiva del mercato delle carni ovine e l'equilibrio esistente tra approvvigionamento interno ed importazioni, da un lato, e consumi, dall'altro, dimostrano l'adeguato livello della produzione comunitaria.

2.110. Prima di redigere la sua proposta di riforma la Commissione ha proceduto ad una valutazione del regime. La Commissione ha presentato la sua proposta sulla scorta di tale studio e delle proprie riflessioni sul funzionamento, in particolare, del regime di premio per pecora.

⁽⁷⁹⁾ COM(2001) 247 def.

⁽⁸⁰⁾ Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Italia e Regno Unito.

⁽⁸¹⁾ GU C 285 del 28.10.1995.

Assenza di una misurazione dei risultati

2.113. Gli obiettivi generali dell'OCM definiti dall'articolo 39 del trattato includono, in particolare, la stabilità dei mercati e la garanzia di un equo tenore di vita alla popolazione agricola interessata⁽⁸²⁾. In questo contesto, il regolamento (CE) n. 2467/98 del Consiglio⁽⁸³⁾ introduce un premio per compensare la «perdita di reddito». Benché la Commissione disponga di servizi e fonti di dati statistici per misurare i redditi e l'attività agricola, non ha tradotto le finalità sopra indicate in obiettivi specifici per il settore, né ha definito parametri in base ai quali misurare il conseguimento degli obiettivi e i risultati delle misure adottate.

Carenze del sistema di fissazione dei prezzi e del premio

2.114. Il regime dei premi per gli ovini prevede la fissazione di un prezzo di base e di un prezzo medio ponderato di mercato per la Comunità. Il premio viene concesso quando il prezzo medio di mercato è inferiore al prezzo di base e viene calcolato come differenza tra queste due cifre. L'obiettivo è fornire ai produttori una compensazione per la perdita di reddito potenziale.

2.115. Dal 1989 fino alla modifica delle disposizioni con il regolamento (CE) n. 1669/2000 del Consiglio⁽⁸⁴⁾, il prezzo di base doveva essere fissato annualmente dal Consiglio su proposta della Commissione, tenendo conto di fattori quali la situazione del mercato, le prospettive di sviluppo della produzione e del consumo, i costi di produzione, la situazione negli altri settori di prodotti animali e l'esperienza del passato. La Commissione non ha fornito elementi probatori che consentano di valutare in che misura tali fattori siano stati presi in considerazione, ammesso che ciò sia avvenuto. Il prezzo di base di 504,07 euro per 100 kg di peso carcassa, è infatti rimasto invariato negli ultimi sei anni e viene mantenuto costante per il 2001 e le campagne successive, nonostante i molti cambiamenti intervenuti nei fattori che dovrebbero influenzare tale prezzo. La Commissione non è stata in grado di fornire informazioni sulle modalità di calcolo del prezzo di base.

2.113. *Il prezzo dell'agnello è un indicatore di mercato e la «perdita di reddito» è il tentativo di creare un indicatore derivato semplicissimo che dia informazioni sul livello di riduzione del reddito. Nei sistemi statistici figurano alcuni indicatori di reddito ma è molto difficile avvalersene dato che le loro stime non sono disponibili alla fine della campagna di commercializzazione, allorché i produttori hanno bisogno del premio.*

2.115. *La Commissione elabora periodicamente relazioni sulla situazione e l'andamento delle attività agricole nella Comunità, tra cui di norma il reddito degli allevatori di ovini, avvalendosi di indicatori di reddito forniti da RICA (Rete di informazione contabile agricola) ed Eurostat. Di tali relazioni si tiene conto quando vengono studiate eventuali modifiche della politica agricola.*

Nell'ambito della fissazione del premio, il prezzo di base serve a stabilire un importo che possa garantire un reddito ragionevole ai produttori. Inoltre, all'atto della fissazione del prezzo di base si tiene conto dei vincoli di bilancio, che negli ultimi anni hanno impedito un qualsiasi aumento della spesa.

⁽⁸²⁾ Terzo considerando del regolamento (CE) n. 2467/98 del Consiglio del 3 novembre 1998.

⁽⁸³⁾ GU L 312 del 20.11.1998, pag. 1.

⁽⁸⁴⁾ GU L 193 del 29.7.2000, pag. 8.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.116. Negli Stati membri visitati, la Corte ha esaminato i sistemi di rilevazione, registrazione e trasmissione dei prezzi di mercato alla Commissione. È sulla base di tali prezzi che viene determinato il prezzo medio di mercato per la Comunità e, di conseguenza, il livello del sostegno comunitario. Sono state riscontrate diverse carenze e incongruenze che rimettono in questione l'affidabilità del sistema e l'esattezza dei dati utilizzati:

- a) i coefficienti di ponderazione attribuiti ai vari mercati rappresentativi e le categorie di agnelli considerate per la comunicazione dei prezzi, entrambi fissati dal regolamento, non rispecchiano la situazione reale né le tipologie di vendita prevalenti ⁽⁸⁵⁾ negli Stati membri; la spesa comunitaria verrebbe ridotta se i prezzi fossero rilevati per categorie di peso rappresentative e se venissero applicati coefficienti che riflettono i flussi di vendita ⁽⁸⁶⁾,
- b) negli Stati membri visitati, esistevano scarsi elementi probatori a sostegno dei criteri utilizzati per selezionare i mercati rappresentativi e determinare i coefficienti di ponderazione; inoltre, l'assenza di prove documentali adeguate sulle modalità di calcolo dei prezzi è risultata essere una carenza intrinseca del sistema; le autorità nazionali non controllano né valutano regolarmente la fonte e la precisione dei dati loro forniti,
- c) in Grecia, Spagna e Italia, le categorie di peso degli agnelli utilizzate per la comunicazione dei prezzi (previste dal regolamento) non sono rappresentative

⁽⁸⁵⁾ L'agnello viene commercializzato attraverso diversi canali: nei mercati di animali vivi, direttamente presso i macelli, presso la fattoria direttamente a commercianti e a cooperative. Non tutte queste modalità di vendita sono previste dal regolamento. Inoltre, i coefficienti applicati ai mercati e indicati nel regolamento non sempre riflettono i flussi di vendita. Ad esempio, per il Regno Unito il regolamento applica un coefficiente di ponderazione del 97 % ai mercati di animali vivi e del 3 % ai macelli. Nel corso del controllo è stato affermato che il 50 % degli agnelli viene venduto nei mercati di animali vivi e il 50 % direttamente ai macelli.

⁽⁸⁶⁾ Sulla base di un campione di settimane estratto casualmente e applicando coefficienti adeguati in modo da riflettere la situazione effettiva di soli tre Stati membri (Francia, Irlanda e Regno Unito), si stima che il premio per ovicapri pagato a titolo della campagna di commercializzazione 1999 sarebbe inferiore di almeno 52 milioni di euro, ossia del 3,4 % all'importo pagato.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.116. *La Commissione ha esaminato il problema della comunicazione dei prezzi giungendo a conclusioni analoghe a quelle della Corte. Per ottenere un prezzo veramente rappresentativo si dovrebbe valutare l'importanza relativa del volume dei prodotti immessi sui vari mercati in un periodo di tempo. Pur ammettendo che possa essere più preciso, siffatto sistema potrebbe funzionare soltanto se fossero disponibili informazioni aggiornate sulle macellazioni. Un'impostazione di questo tipo renderebbe il regime molto più burocratico di quanto non lo sia attualmente, aumentando quindi le spese amministrative.*

L'osservazione di cui alla lettera c) sulle categorie di peso evidenzia uno dei problemi connessi alla raccolta di dati comparabili sui prezzi. Per tale motivo è stato introdotto il concetto di qualità tipo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

della produzione e del mercato nazionali; in questi paesi, le rilevazioni dei prezzi non tengono conto delle carcasse di agnello e di capra «leggere» che sono le più richieste sul mercato e che vengono pagate di più⁽⁸⁷⁾; ciò è confermato dai dati Eurostat che mostrano come i prezzi per tali prodotti siano fino al 60 % superiori a quelli registrati nel quadro dell'OCM⁽⁸⁸⁾,

- d) tutti i prezzi di mercato provenienti da fonti diverse dai mercati di animali vivi non fanno riferimento ai prezzi ottenuti dai produttori, ma a quelli pagati a commercianti e grossisti; i prezzi comunicati dovrebbero riflettere quelli ottenuti dai produttori,
- e) le procedure amministrative variano da uno Stato membro all'altro e persino all'interno di uno stesso Stato membro⁽⁸⁹⁾, il che incide sulla confrontabilità dei prezzi indicati.

Statistiche sui premi tardive ed incomplete

2.117. L'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 2700/93 della Commissione⁽⁹⁰⁾ dispone che gli Stati membri trasmettano alla Commissione, entro una data stabilita, le informazioni statistiche relative alle domande di premio. Nel periodo 1997-1999 soltanto la Germania, l'Irlanda e il Regno Unito hanno presentato le informazioni richieste entro il termine stabilito. Al momento

2.117. *Il problema di ottenere statistiche tempestive dagli Stati membri non riguarda soltanto il settore delle carni ovine e caprine. In questo settore, tuttavia, la situazione non è facilitata dal fatto che gli obblighi inerenti alla trasmissione delle informazioni non sono stabiliti chiaramente. La riforma del regime sarà l'occasione per migliorare i testi e chiarire i requisiti.*

⁽⁸⁷⁾ Secondo le statistiche Eurostat sugli agnelli macellati nel 1999, il peso medio per carcassa era di 9,73 kg in Grecia, 11,07 kg in Spagna e 6,62 kg in Italia. Il regolamento (CEE) n. 1481/86 della Commissione dispone che i prezzi di mercato in questi tre paesi siano rilevati per agnelli di peso compreso tra i 12 e i 16 kg, peso carcassa.

⁽⁸⁸⁾ Dati New Cronos sugli agnelli da ingrasso tra 2 e 12 mesi, categoria confrontabile con quella prevista dall'OCM, in cui il peso dell'animale vivo è convertito in peso carcassa.

⁽⁸⁹⁾ Ad esempio, i prezzi rilevati sul mercato di Rungis (Francia) sono prezzi all'ingrosso, mentre quelli registrati sul mercato di Atene sono prezzi all'ingrosso decurtati del 10 % per eliminare il ricarico dei grossisti; i prezzi registrati per il mercato di Roma non si riferiscono a transazioni avvenute sul mercato, bensì a prezzi rilevati telefonicamente presso i macelli. Per alcune regioni della Spagna non vengono comunicati i prezzi effettivi, ma quelli indicativi per la settimana successiva. In alcuni Stati membri, le informazioni sui prezzi vengono rilevate telefonicamente o stabilite da un comitato, mentre, in altri, i prezzi sono ricavati da documenti probatori dettagliati provenienti dai mercati di animali vivi e dai macelli.

⁽⁹⁰⁾ GU L 245 dell'1.10.1993.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

del controllo, gli altri Stati membri registravano ritardi dai tre ai diciotto mesi. La Commissione non disponeva inoltre di informazioni complete sul numero di domande relative al premio per pecora presentate nell'ultimo triennio. Appare chiaro che le informazioni necessarie per la gestione e il controllo del regime non sono disponibili in tempo utile.

Mancanza di chiarezza su diritti individuali e quote non utilizzate

2.118. Non è chiaro quale sia il totale dei diritti individuali al premio e non è stato possibile ottenere una conferma in proposito confrontando il numero totale dei diritti esistenti in ogni Stato membro con quelli indicati nei documenti interni della Commissione. Mentre per Austria, Finlandia e Svezia i massimali nazionali globali per i diritti al premio sono stati fissati ufficialmente, per gli altri Stati membri ciò non è avvenuto. I dati più recenti di cui dispone la Commissione indicano che nel Regno Unito il numero di animali per i quali è stato pagato il premio nel 1994 e 1996 è superiore al totale dei diritti individuali ⁽⁹¹⁾.

2.119. Dal 1993 al 1999, il tasso medio di utilizzo delle quote a livello comunitario è stato di circa il 91,7 %. La complessità amministrativa del regime e delle procedure stabilite a livello nazionale è tale che, indipendentemente dalla domanda, le quote non verranno mai utilizzate al 100 %.

Giustificazione dubbia del premio supplementare per ovicaprini nelle regioni svantaggiate; assenza di una regolare revisione della classificazione delle zone

2.120. L'allevamento di ovini e caprini è praticato in maniera predominante nelle regioni meno favorite (circa l'80 % dei capi) in cui vi sono poche alternative a tale attività. Oltre al premio per le pecore, gli allevatori di tali zone beneficiano di un sostegno specifico, il premio

2.118. I massimali per Stato membro sono la somma dei diritti assegnati ai singoli produttori, calcolati sulla base delle domande di premio presentate nel corso di un anno di riferimento. Per chiarire la situazione, nell'ambito della riforma del regime si propone di pubblicare i massimali nazionali in un allegato al regolamento di base.

2.119. Innanzitutto, una piccola percentuale della quota può essere conservata nella riserva nazionale. Inoltre, alcuni produttori possono non utilizzare integralmente i loro diritti. I motivi possono essere di ordine strutturale od economico e non riconducibili soltanto alla complessità delle procedure amministrative. Nel 1999, ad esempio, le quote sono state utilizzate al 59 % in Finlandia e al 70 % in Germania, al 98 % in Spagna e al 99 % nel Regno Unito.

2.120. Il premio forfettario supplementare a favore dei produttori delle zone svantaggiate — denominato «premio mondo rurale» — è stato introdotto originariamente per salvaguardare tali produttori dalle fluttuazioni del premio conseguenti all'introduzione degli stabilizzatori. Si riconosceva che tali

⁽⁹¹⁾ I servizi della Commissione responsabili della liquidazione dei conti stanno indagando a tale riguardo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

forfettario per ovicaprini, il cui importo è rimasto invariato dal 1995 ⁽⁹²⁾. Nel corso del controllo, non sono stati forniti elementi probatori che giustificassero il livello di questo premio. La Commissione non dispone, inoltre, di alcun dato relativo alle differenze in termini di costi di produzione e di reddito tra gli allevatori delle zone svantaggiate e quelli di altre regioni.

2.121. L'elenco delle regioni svantaggiate in ciascuno Stato membro, stilato per la prima volta nel 1975, è stato più volte modificato. In tutti i casi, la modifica ha comportato l'estensione dei territori considerati «svantaggiati». La superficie complessiva delle zone classificate come «svantaggiate», espressa in percentuale della superficie agricola utilizzata (SAU), era pari al 33,9 % nel 1975, al 49,2 % nel 1988 e al 55,2 % nel 1998. Non vi sono prove del fatto che gli Stati membri o la Commissione procedano ad una revisione regolare o programmata della situazione delle zone classificate come «svantaggiate».

Misure comunitarie collegate

2.122. Esistono interazioni tra l'allevamento degli ovini e dei caprini e le misure comunitarie di sviluppo rurale e di protezione ambientale, soprattutto quelle a favore dell'agricoltura nelle zone svantaggiate. I criteri di ammissibilità per queste misure e il livello del sostegno comunitario incidono sull'allevamento degli ovini e sul reddito degli agricoltori. La Corte ha osservato che i

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

produttori potevano rispondere in modo meno flessibile all'evoluzione delle condizioni di mercato e che la perdita di reddito conseguente all'effetto degli stabilizzatori avrebbe potuto avere conseguenze svantaggiose. Dallo studio di valutazione è risultato che in generale i produttori delle zone svantaggiate se la sono cavata meglio rispetto alla media degli altri produttori. Si può pertanto concludere che il premio supplementare è stato uno strumento efficace.

2.121. *Per quanto riguarda la procedura di classificazione occorre sottolineare che conformemente alla normativa comunitaria sulle zone svantaggiate [regolamento (CE) n. 1257/1999, che ha sostituito il regolamento (CE) n. 950/1997] la competenza della Commissione consiste esclusivamente nella verifica che le modifiche dell'elenco delle zone svantaggiate proposte dagli Stati membri rispettino i criteri comunitari di classificazione. Il regolamento in questione non prevede un riesame periodico dello status di zone già classificate e non permette alla Commissione di proporre modifiche dell'elenco approvato, né di rifiutare la modifica dell'elenco qualora i criteri di classificazione siano soddisfatti.*

Per quanto riguarda l'aumento della quota di zone svantaggiate sul totale della superficie agricola utilizzata, l'incremento tra il 1975 e il 1988 è dovuto in ampia misura all'adesione della Grecia, della Spagna e del Portogallo, mentre quello tra il 1988 e il 1998 è conseguente all'adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia; tutti e sei i paesi presentano infatti una quota elevata di zone svantaggiate.

Consapevole che le zone svantaggiate possono estendersi e determinare l'aumento del numero di produttori ammessi a beneficiare del premio supplementare, la proposta della Commissione concernente la riforma del regime prevede criteri aggiuntivi di cui gli Stati membri devono tener conto all'atto di stabilire in quali zone può essere erogato il premio in questione. Tali zone non possono in nessun caso trovarsi al di fuori delle zone svantaggiate.

2.122. *La Commissione è consapevole delle interazioni tra l'allevamento di ovini/caprini e le misure di sviluppo rurale cofinanziate dall'UE. Benché non vada sottovalutato l'impatto di alcune di queste misure (ad es. aiuti agli investimenti e aiuti di avviamento) sulla situazione economica degli allevatori di ovini/caprini, la Commissione desidera sottolineare quanto segue:*

⁽⁹²⁾ Il premio forfettario ammonta a 6,641 euro per capo a favore del produttore di agnelli pesanti e 5,977 euro per capo al produttore di agnelli/capre leggeri.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

servizi delle amministrazioni nazionali e quelli della Commissione non avevano calcolato le possibili implicazioni dei diversi regimi sul bilancio, sulla produzione e sui redditi degli agricoltori.

2.123. La relazione speciale della Corte n. 14/2000 ⁽⁹³⁾ «Per una politica agricola comune più verde» menzionava il problema dello sfruttamento eccessivo dei pascoli per l'allevamento di ovini e caprini in talune regioni della Grecia, dell'Irlanda e del Regno Unito (paragrafi 23 e 24). Ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 2467/98 del Consiglio, gli Stati membri possono applicare opportune misure di protezione ambientale in funzione della situazione specifica dei terreni utilizzati per l'allevamento di ovini e caprini. La Grecia (per la regione dell'Attica) e il Regno Unito hanno adottato alcune misure in virtù di tale disposizione; l'Irlanda, invece, per far fronte al problema dello sfruttamento eccessivo dei pascoli sui terreni di proprietà comunale, ha introdotto nel 1998 un piano quadro nazionale provvisorio ⁽⁹⁴⁾ in attesa dell'elaborazione di piani quadro per i terreni di proprietà comunale nell'ambito del regime di protezione dell'ambiente rurale (*Rural Environmental Protection Scheme - REPS*).

La recente proposta della Commissione affronta solo in parte le carenze individuate dalla Corte

2.124. La proposta della Commissione si concentra principalmente sulla fissazione del premio. Nell'annunciare la nuova proposta, la Commissione aveva ammesso che il metodo per il calcolo del premio era carente, soprattutto per la complessità del regime e per i diversi approcci adottati dagli Stati membri.

2.125. La Commissione ha proposto il pagamento di un premio forfettario di 21 euro per capo, basato sulla media dei premi tra il 1998 e il 2000. Anche se eliminerà le ambiguità e le incertezze del vecchio sistema, questo premio forfettario non riflette la situazione del mercato.

⁽⁹³⁾ GU C 353 dell'8.12.2000.

⁽⁹⁴⁾ Per quanto riguarda alcuni terreni di proprietà comunale, il piano quadro nazionale provvisorio prevede una riduzione immediata del 30 % degli ovini e, per gli anni 1999 e 2000, il congelamento dei diritti individuali ad un livello pari al 70 % dei diritti del 1998.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- 1) *le misure agroambientali si limitano a compensare i costi o il mancato guadagno degli agricoltori conseguenti a impegni che oltrepassano l'applicazione delle normali buone pratiche agricole;*
- 2) *le indennità compensative a favore delle zone svantaggiate mirano a compensare la gravità degli svantaggi naturali permanenti che pregiudicano le attività agricole.*

2.123. *In sede di elaborazione della proposta di riforma del regime è stata data molta considerazione agli effetti ambientali dell'allevamento ovino e caprino. Nel quadro delle norme relative alla conformità rispetto ai requisiti in materia di protezione ambientale di cui al regolamento (CE) n. 1259/1999 gli Stati membri sono tenuti ad esaminare l'impatto dei settori agricoli sull'ambiente e devono elaborare relazioni annuali sullo stato di avanzamento dell'attuazione delle misure e sulle sanzioni, compresa la valutazione dei loro effetti.*

La proposta di riforma del regime prevede l'elaborazione da parte della Commissione di una relazione che tenga conto in particolare delle relazioni presentate dagli Stati membri, al fine di disporre di una buona base per sorvegliare il rispetto dei requisiti ambientali.

2.125. *Il calcolo del premio forfettario è basato sulla media 1998, 1999 e 2000. L'importo risultante (20,6 euro) e il premio «mondo rurale» pari a 6,641 euro sono stati arrotondati rispettivamente a 21 euro e 7 euro. La proposta della Commissione rispetta il principio della neutralità di bilancio e i massimali di spesa agricola di cui alle prospettive finanziarie concordate nell'ambito dell'Agenda 2000.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.126. La proposta della Commissione prevede inoltre l'introduzione di quote nazionali specifiche. Si tratta di una risposta alla critica formulata dalla Corte sulla situazione attuale (cfr. il paragrafo 2.118) e va quindi accolta favorevolmente.

2.127. La nuova proposta non ha affrontato però altre carenze segnalate dalla Corte, quali l'assenza di obiettivi specifici e quantificati (cfr. il paragrafo 2.113) e la mancata trasmissione da parte degli Stati membri di dati statistici fondamentali sulle domande di premio (cfr. il paragrafo 2.117).

Conclusioni

2.128. Per quanto riguarda il regime attuale, dal controllo della Corte è emerso che molte carenze evidenziate nella relazione speciale n. 3/95 permangono. Le raccomandazioni allora formulate non sono state seguite, come dimostrano l'assenza di obiettivi chiaramente definiti e di una valutazione periodica del loro conseguimento (cfr. il paragrafo 2.113), le carenze nella fissazione del prezzo di base, del prezzo di mercato e successivamente del livello del premio (cfr. i paragrafi 2.114-2.116), la mancata comunicazione delle statistiche sui premi da parte degli Stati membri (cfr. il paragrafo 2.117) e l'assenza di una revisione regolare della situazione delle regioni svantaggiate (paragrafo 2.121).

Raccomandazioni

2.129. Oltre a quanto indicato nella nuova proposta, la Commissione dovrebbe:

- a) definire obiettivi specifici e quantificati rispetto ai quali misurare i risultati del regime,
- b) rivedere la base di calcolo del premio forfettario che propone di introdurre,
- c) provvedere affinché gli Stati membri adempiano all'obbligo di fornire le statistiche entro il termine stabilito,

2.128. *Come raccomandato dalla Corte nella sua relazione speciale n. 3/95 la Commissione ha svolto uno studio sul regime, concludendolo nel 2000. Sulla scorta dello studio di valutazione e delle sue riflessioni sul funzionamento, in particolare, del regime del premio per pecora, la Commissione ha deciso di presentare una proposta di riforma del regime al fine di ovviare alle carenze attuali alla luce della recente esperienza e delle prospettive del mercato delle carni ovine.*

La Commissione condivide molte delle osservazioni formulate dalla Corte, che confermano tra l'altro alcune delle conclusioni di tale valutazione, in particolare per quanto riguarda la comunicazione dei prezzi e il metodo di calcolo del premio. Una serie di lacune individuate dalla relazione speciale n. 3/95 è stata affrontata; ad esempio si propone di abolire il regime di ingrasso.

Conformemente alla normativa comunitaria sulle zone svantaggiate, la competenza della Commissione consiste nel verificare che le modifiche dell'elenco delle zone svantaggiate proposte dagli Stati membri rispettino i criteri comunitari di classificazione.

2.129. *Nelle sue conclusioni lo studio di valutazione presentava una serie di opzioni, tra cui il mantenimento dello statu quo, il miglioramento del regime attuale, la modifica del regime. Alla luce delle risultanze dello studio di valutazione non è stato ritenuto accettabile mantenere lo statu quo. L'onere amministrativo che il tentativo di migliorare il regime attuale avrebbe comportato è stato ritenuto altrettanto inaccettabile in quanto non si sarebbero ottenuti risultati certi. Il miglioramento del regime attuale implica il conseguimento di un certo livello qualitativo dei dati e delle informazioni, che semplicemente non è possibile ottenere, almeno a breve termine.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- d) verificare se le regioni considerate svantaggiate siano ancora tali,
- e) esaminare le interazioni tra le diverse misure comunitarie che hanno ripercussioni sul settore delle carni ovine e caprine, al fine di avanzare proposte per accrescerne l'impatto.

La gestione da parte della Commissione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti ortofrutticoli

Introduzione

2.130. Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1994 ⁽⁹⁵⁾, la Corte osservava il crescente squilibrio dei mercati di alcuni prodotti ortofrutticoli e le carenze in materia di controllo che avevano comportato elevati costi per il finanziamento dei ritiri a carico del bilancio. Nel 1996, la Commissione ha presentato una riforma dell'organizzazione comune dei mercati (OCM), entrata in vigore il 1° gennaio 1997 ⁽⁹⁶⁾.

2.131. Nella relazione annuale sull'esercizio 1998 ⁽⁹⁷⁾, la Corte aveva valutato in che misura le nuove misure introdotte nel quadro della riforma avessero tenuto conto delle critiche formulate in precedenza. In quell'occasione, il controllo non aveva riguardato l'effettiva attuazione della riforma. Nel dicembre 2000 sono state introdotte modifiche all'OCM ⁽⁹⁸⁾, poi entrate in vigore con la campagna di commercializzazione 2001/2002.

⁽⁹⁵⁾ Relazione annuale della Corte dei conti delle Comunità europee sull'esercizio finanziario 1994, capitolo 2 (GU C 303 del 14.11.1995).

⁽⁹⁶⁾ Regolamento (CE) n. 2200/96 del Consiglio, del 28 ottobre 1996, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli; regolamento (CE) n. 2201/96 del Consiglio, del 28 ottobre 1996, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli; regolamento (CE) n. 2202/96 del Consiglio, del 28 ottobre 1996, che istituisce un regime di aiuti ai produttori di taluni agrumi (GU L 297 del 21.11.1996).

⁽⁹⁷⁾ Relazione annuale della Corte dei conti delle Comunità europee sull'esercizio finanziario 1998, capitolo 2 (GU C 349 del 3.12.1999).

⁽⁹⁸⁾ Regolamento (CE) n. 2699/2000 del Consiglio del 4 dicembre 2000 (GU L 311 del 12.12.2000, pag. 9).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il progetto di proposta all'esame delle autorità di bilancio riconosce che taluni elementi del regime, ad esempio i limiti individuali, hanno funzionato a dovere, realizzando l'obiettivo dell'equilibrio e della stabilità del settore; riconosce inoltre che, benché macchinoso, il sistema ha determinato un livello adeguato di premio.

La modifica principale del regime consiste nella sostituzione del pagamento compensativo con un pagamento forfettario, a carattere stabile e prevedibile; trattandosi di un importo fisso noto, renderà possibile la programmazione e semplificherà la gestione dell'azienda. Consentirà inoltre ai produttori di reagire più rapidamente ai segnali del mercato. Con tale modifica sarà inoltre possibile semplificare la gestione amministrativa del regime di premio ed evitare gravose procedure di comunicazione dei prezzi e calcoli complicati. La proposta, che sgan- cia il premio dai prezzi e dalla produzione, è inoltre più consona agli obiettivi dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Infine, il passaggio ad un premio fisso determinerà una maggiore certezza del bilancio in quanto scomparirebbero le fluttuazioni del livello del premio verificatesi in passato.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.132. La presente relazione esamina fino a che punto l'attuazione delle misure adottate nel quadro della riforma del 1996 abbia affrontato i problemi osservati in precedenza. Esamina altresì in che modo le modifiche più recenti intendano ovviare alle rimanenti lacune.

2.133. Il controllo si è concentrato sugli elementi fondamentali della riforma, il cui obiettivo era ridurre gli squilibri strutturali, accrescere il ruolo delle organizzazioni di produttori (OP), l'adesione da parte dei produttori, il loro finanziamento e i programmi operativi adottati dalle OP. È stata esaminata la gestione dei ritiri dal mercato e della trasformazione di alcuni tipi di frutta (pesche, pere e agrumi). I controlli in loco sono stati svolti nei cinque Stati membri che costituiscono i principali produttori dell'UE (Grecia, Spagna, Francia, Italia e Paesi Bassi) e in cui la spesa del FEAOG per i fondi operativi, i programmi operativi, i ritiri o la trasformazione è più consistente.

La produzione, concentrata nel Sud, è tuttora frammentaria

2.134. Attualmente, la produzione comunitaria annua di prodotti ortofrutticoli freschi è di circa 30 milioni di tonnellate per la frutta e di 55 milioni di tonnellate per la verdura. La produzione comunitaria è concentrata prevalentemente negli Stati membri del Sud: l'Italia è il maggior produttore, con 25 milioni di tonnellate, seguita dalla Spagna, con 21 milioni di tonnellate. In termini di valore, la produzione di questi due Stati membri rappresenta il 50 % della produzione totale commercializzata nell'UE (cfr. la **tabella 2.7**). Dal 1980, la produzione UE è aumentata, in termini di volume, del 12 % per la frutta e del 20 % per gli ortaggi. Il consumo di prodotti ortofrutticoli freschi si è mantenuto stabile a circa 29 milioni di tonnellate, per la frutta, e a 41 milioni di tonnellate, per la verdura, mentre sta crescendo il consumo di frutta trasformata, in particolare di succhi di frutta.

2.135. La produzione di ortofrutticoli freschi è caratterizzata da notevoli variazioni in termini di volume, che riflettono le condizioni climatiche. Per quanto concerne la domanda, il mercato è dominato da un numero ridotto di grandi distributori, mentre l'offerta resta dispersa e frammentaria.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.132. *La Commissione rammenta che le proposte presentate al Consiglio nel luglio 2000 miravano, lasciando impregiudicata la relazione che stava preparando in applicazione del regolamento (CE) n. 2200/96, a risolvere quattro problemi importanti [...] ai quali [occorreva] porre rimedio urgentemente. Si trattava della rigidità del regime allora applicabile ai pomodori trasformati, del livello dei quantitativi garantiti (quote o limiti) per i pomodori, le pere e gli agrumi trasformati, della semplificazione da apportare al funzionamento dei fondi di esercizio e del miglioramento della gestione delle restituzioni.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Quadro normativo e incidenza sul bilancio

2.136. Il settore ortofrutticolo è disciplinato da due OCM, una per i prodotti freschi e una per i prodotti trasformati, che prevedono le seguenti misure principali:

- a) incentivi ai produttori affinché aderiscano alle OP per incrementare la produzione e migliorare, attraverso di esse, i canali di vendita,
- b) finanziamento dei ritiri delle eccedenze di produzione per stabilizzare i prezzi,
- c) aiuti alla produzione pagati ai produttori, per una gamma limitata di prodotti ortofrutticoli freschi destinati alla trasformazione; prima delle modifiche introdotte nel 2000, gli aiuti alla produzione per le pesche e le pere erano pagati ai trasformatori a condizione che questi corrispondessero ai produttori, sulla base di contratti, un prezzo minimo stabilito.

Table 2.7 — Valore della produzione commercializzata di prodotti ortofrutticoli freschi per Stato membro, valore della produzione commercializzata attraverso organizzazioni di produttori

(Mio EUR)

STATI MEMBRI	Produzione commercializzata		Produzione commercializzata di tutte le organizzazioni di produttori totale	
	Valore medio 1999/2000	%	Valore	% del valore totale della produzione commercializzata
	(1)	(2)	(3)	(4 = 3:1)
B	1 038,43	3	738,14	71
DK	167,50	1	48,54	29
D	1 735,84	6	593,97	34
EL	2 159,38	7	325,00	15
E	6 768,57	22	3 391,51	50
F	4 889,19	16	2 709,93	55
IRL	186,51	1	17,62	9
I	8 700,00	28	2 347,84	27
L	5,00	0	0,00	0
NL	2 279,00	7	1 618,61	71
A	344,11	1	59,88	17
P	782,49	3	61,13	8
FIN	174,61	1	22,51	13
S	166,22	1	67,02	40
UK	1 740,96	6	457,91	26
Totale UE	31 137,81	100	12 459,61	40

Fonte: Relazione della Commissione al Consiglio sullo stato di attuazione del regolamento (CE) n. 2200/96-COM(2001)36 def.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.137. Dal 1996, la spesa annua della Comunità per i prodotti ortofrutticoli (escluse le banane) ⁽⁹⁹⁾ è ammontata a circa 1 300 milioni di euro, pari al 3 % della spesa totale del FEAOG-Garanzia (cfr. la **tabella 2.8**). Il valore della produzione rappresenta circa il 15 % della produzione agricola totale dell'UE. Globalmente, la spesa per i ritiri ha registrato una tendenza al ribasso, oscillando tra i 100 e i 300 milioni di euro. Nel 2000 è ammontata a 169 milioni di euro. La spesa per i fondi operativi

Tabella 2.8 — Spesa totale dal 1994 al 2000 per l'OCM nel settore dei prodotti ortofrutticoli

(Mio EUR)

Linea di bilancio	Denominazione	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Ortofrutticoli — Freschi							
1-1500	Restituzioni all'esportazione	187	203	73	67	41	23	33
1-1501	Ritiri	390	360	164	294	138	91	169
1-1502	Fondi di esercizio — OP	2	0	0	6	239	256	270
1-1504	Nocciole	0	0	0	0	4	5	10
1-1505	Estirpazione	0	127	108	0	67	20	0
1-1506	Misure di promozione	9	6	7	0	0	0	0
1-1507	Frutta a guscio	89	75	80	77	110	94	107
1-1508	Banane	138	116	203	206	208	178	235
1-1509	Altri interventi	9	11	21	19	34	15	9
1-150	Totale prodotti freschi	824	898	656	669	841	682	833
	Ortofrutticoli — Trasformati							
1-1510	Restituzioni all'esportazione	30	36	25	17	18	17	13
1-1511	Aiuti alla produzione — Pomodori	362	377	357	372	328	322	279
1-1512	Aiuti alla produzione — Prod. trasf. a base di frutta	97	111	138	144	87	94	84
1-1513	Aiuti alla produzione — Prod. trasf. a base uve secche	109	122	130	121	115	128	122
1-1514	Aiuti alla produzione — Conserve di ananas	4	5	17	4	6	8	5
1-1515/1503	Compensazioni — Agrumi	130	282	235	244	113	203	215
1-1516	Aiuti alla produzione — Lamponi	1	1	1	1	0	1	1
1-1517	Misure specifiche (Asparagi)	0	0	0	0	3	2	1
1-1519	Altri interventi	0	0	0	0	0	0	0
1-151	Totale prodotti trasformati	733	934	903	903	670	775	720
1-159	Altro (=recuperi)	0		0	-3	0	0	-2
	Totale prodotti freschi e trasformati	1557	1832	1559	1569	1511	1457	1551

Fonte: SINCOM.

⁽⁹⁹⁾ L'OCM nel settore delle banane è oggetto di un controllo a parte.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

gestiti dalle organizzazioni di produttori, introdotti dalla riforma del 1996, è aumentata da 239 milioni di euro nel 1998 a 270 milioni di euro nel 2000.

I problemi principali riscontrati in passato dalla Corte e la riforma del 1996

2.138. La riforma del 1996 ha affrontato alcuni problemi individuati dalla Corte nel 1994 per quanto riguarda:

- a) l'assenza o l'inadeguatezza dei fondi delle OP,
- b) la scarsa adesione alle OP,
- c) il livello inaccettabilmente elevato di ritiri per alcuni prodotti e le procedure carenti per il ritiro dei prodotti dai mercati,
- d) l'inefficacia delle procedure di fissazione dei prezzi e dei livelli di aiuto per i prodotti trasformati,
- e) la scarsa rilevanza del «meccanismo dei limiti» ⁽¹⁰⁰⁾ ai fini della riduzione delle eccedenze di produzione e
- f) i controlli carenti e la sorveglianza inadeguata.

I cambiamenti apportati sono descritti nei paragrafi 2.139-2.142.

Potenziamento del ruolo delle organizzazioni di produttori (OP)

2.139. La riforma del 1996 mirava a ridurre i ritiri, convogliando una parte più consistente della produzione verso il mercato. A tal fine, prevedeva un potenziamento del ruolo delle OP e incentivava gli agricoltori ad aderirvi. Istituiva i fondi operativi per le OP riconosciute, cofinanziati dalla Comunità e dagli stessi

2.139. *La Commissione sottolinea che i due possibili utilizzi dei fondi di esercizio, il finanziamento dei programmi operativi da un lato e il finanziamento dei ritiri dall'altro, sono due azioni complementari che contribuiscono entrambe al controllo del mercato, nel suo funzionamento congiunturale la prima e nei suoi aspetti strutturali la seconda.*

⁽¹⁰⁰⁾ Le indennità comunitarie di ritiro e gli aiuti alla produzione vengono ridotti l'anno successivo se i quantitativi di prodotti ritirati o trasformati superano i limiti stabiliti (limiti di intervento e limiti di trasformazione). Questo meccanismo basato sulla fissazione di soglie è stato inefficace, in quanto non ha avuto immediate ripercussioni sulla produzione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

produttori. Questi fondi dovevano servire soprattutto per l'attuazione dei programmi operativi, approvati dagli Stati membri, per adeguare la produzione alla domanda e per migliorarne la qualità e la commercializzazione. Potevano però anche essere utilizzati per integrare gli importi pagati dalla Comunità per i ritiri e per versare compensazioni per il ritiro di altri prodotti non ammissibili all'aiuto comunitario.

Riduzione dei livelli di aiuto

2.140. La riforma del 1996 limitava i quantitativi ammissibili ai ritiri, riduceva il livello degli aiuti e semplificava il regime. L'OCM prevedeva inoltre che la distruzione dei prodotti dovesse essere attuata solo come ultima soluzione e che si dovessero preferire la distribuzione gratuita, l'impiego nei mangimi, la trasformazione e gli usi non alimentari. I limiti di intervento venivano mantenuti come misura complementare per un periodo transitorio (fino al 2002).

2.141. Per incoraggiare le OP a consegnare i loro prodotti alle industrie di trasformazione piuttosto che destinarli ai ritiri, veniva introdotto per gli agrumi il pagamento degli aiuti alla produzione direttamente alle OP, mentre, per le pesche e le pere trasformate, l'aiuto continuava a essere pagato ai trasformatori. Nel caso degli agrumi, la riduzione degli aiuti⁽¹⁰¹⁾ dovuta al superamento dei limiti di trasformazione riguardava le OP, mentre, per le pesche e le pere trasformate, interessava i trasformatori.

Miglioramento dei controlli e della sorveglianza

2.142. Le modifiche adottate per migliorare i controlli e pervenire ad una più efficace sorveglianza prevedevano criteri nuovi e più rigorosi per il riconoscimento delle OP. Veniva introdotta l'approvazione formale dei programmi operativi a livello dello Stato membro, nonché la sorveglianza della loro attuazione. Venivano definite nuove regole per i ritiri. Era prevista l'istituzione di un corpo speciale di ispettori, composto da agenti della Commissione e personale nazionale, incaricato di sorvegliare l'applicazione uniforme dei controlli negli Stati membri. La riforma prevedeva infine che la Commissione riferisse al Consiglio in merito all'attuazione della riforma del 1996 entro il 31 dicembre 2000.

⁽¹⁰¹⁾ Un superamento dei limiti determina una riduzione proporzionale del livello di aiuto concesso negli anni successivi.

L'attuazione della riforma del 1996 è riuscita solo in parte

L'operato delle organizzazioni di produttori non è stato uniforme

Problemi relativi al finanziamento delle organizzazioni di produttori

2.143. Il cofinanziamento dei fondi operativi delle OP da parte della Comunità era soggetto a un doppio limite: il contributo della Comunità a ciascuna OP non poteva superare il 4,5 % del valore della produzione commercializzata (VPC) da ciascuna OP, mentre l'importo totale del contributo finanziario concesso a tutte le OP non doveva essere superiore al 2,5 % del valore totale della produzione commercializzata attraverso tutte le organizzazioni di produttori dell'UE. Di conseguenza, gli importi disponibili ogni anno potevano essere notificati alle OP soltanto dopo l'attuazione del programma relativo all'esercizio finanziario interessato. Il contributo del 4,5 % non era quindi garantito a ogni singola OP e ciò creava incertezza riguardo all'importo del sostegno di cui esse avrebbero usufruito.

2.144. Il valore della produzione commercializzata attraverso le OP varia notevolmente da un'organizzazione all'altra (cfr. la **tabella 2.7**): il valore medio della produzione commercializzata dalle OP va dagli 1,46 milioni di euro del Portogallo ai 145 milioni di euro dei Paesi Bassi (cfr. la **tabella 2.9**). Inoltre, il 10 % circa delle OP ha ricevuto il 50 % dell'aiuto totale dell'UE, con una media di quasi 2 milioni di euro per organizzazione. Per contro, il 47 % delle OP ha ricevuto meno di 100 000 euro ⁽¹⁰²⁾.

2.145. Le risorse che gli Stati membri hanno ricevuto, quindi, non sono sempre state proporzionali al livello e al valore della loro produzione totale. Ciò è dovuto al fatto che sia il numero delle OP, sia il grado di partecipazione degli agricoltori, varia a seconda degli Stati membri, determinando così notevoli differenze per quanto riguarda la quota della produzione totale commercializzata attraverso le OP. Ad esempio, i Paesi Bassi, che rappresentano circa il 7 %, in valore, della produzione totale UE, hanno ricevuto il 15 % dei fondi operativi. Per contro, l'Italia e la Grecia, che contribuiscono, rispettivamente, al 28 % e al 7 % della produzione in termini di valore, hanno ricevuto il 21 % e meno dell'1 % dei fondi (cfr. la **tabella 2.10**). Anche all'interno degli

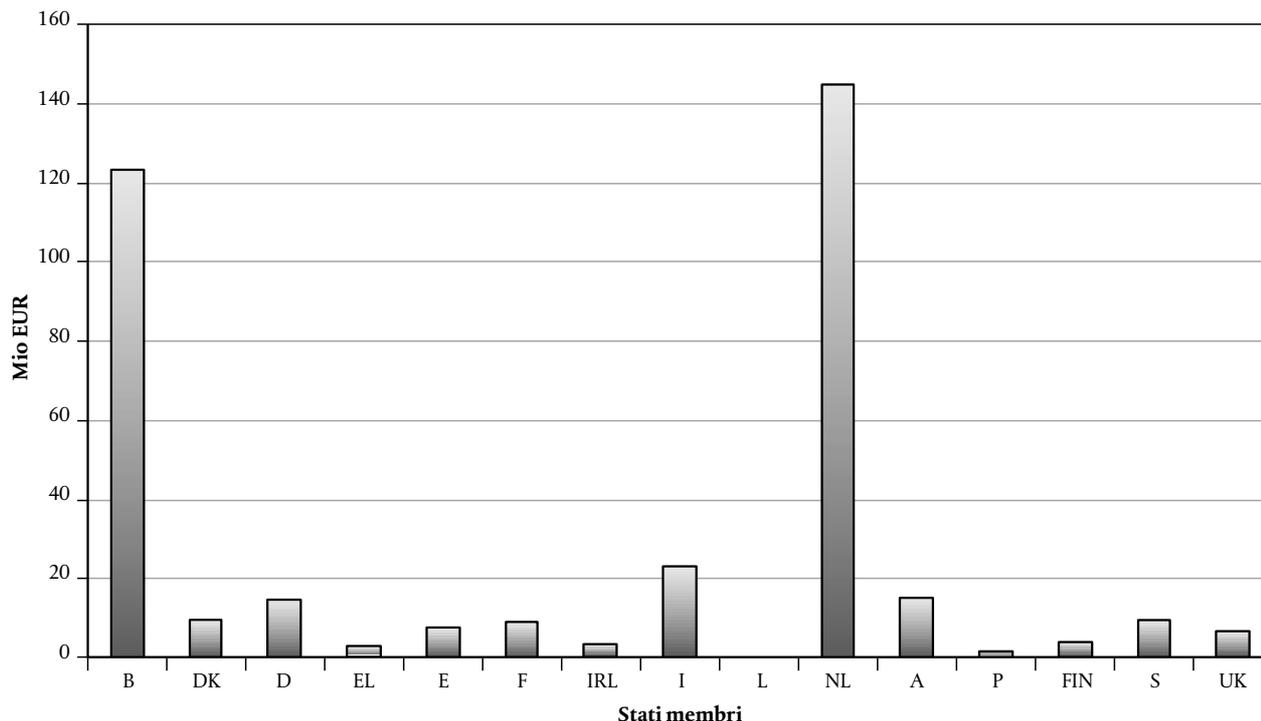
2.144. Nella sua comunicazione del luglio 1994 ⁽¹⁾ al Consiglio e al Parlamento circa l'evoluzione e il futuro della politica comunitaria nel settore ortofrutticolo, la Commissione aveva suggerito che l'aiuto alle OP fosse decrescente a seconda della loro dimensione. Questa idea, che teneva conto delle particolari difficoltà incontrate dalle piccole organizzazioni di produttori, è stata criticata così aspramente che la Commissione non ha ritenuto opportuno riprenderla nelle sue proposte di ottobre 1995. Occorre aggiungere d'altra parte che il volume d'affari di una OP non è direttamente proporzionale al numero dei suoi membri od al volume d'affari di questi ultimi. In altri termini, una «grossa» OP può essere costituita da un gran numero di piccoli produttori individuali.

2.145. Uno dei principali elementi di questa riforma è stato quello di concentrare sulle OP la maggior parte del sostegno finanziario e comunitario destinato al settore in parola. Sembra quindi più adeguato, per valutare la ripartizione dell'aiuto comunitario fra gli Stati membri, paragonare l'aiuto in questione al valore della produzione commercializzata dalle OP nei singoli Stati membri. Pertanto la situazione per il periodo 1997/2000 è, in media, la seguente:

⁽¹⁰²⁾ Relazione della Commissione al Consiglio sullo stato di attuazione del regolamento (CE) n. 2200/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli [COM (2001) 36 def.], paragrafo 2.5, pag. 24.

⁽¹⁾ COM(94) 360 def. del 27 luglio 1994.

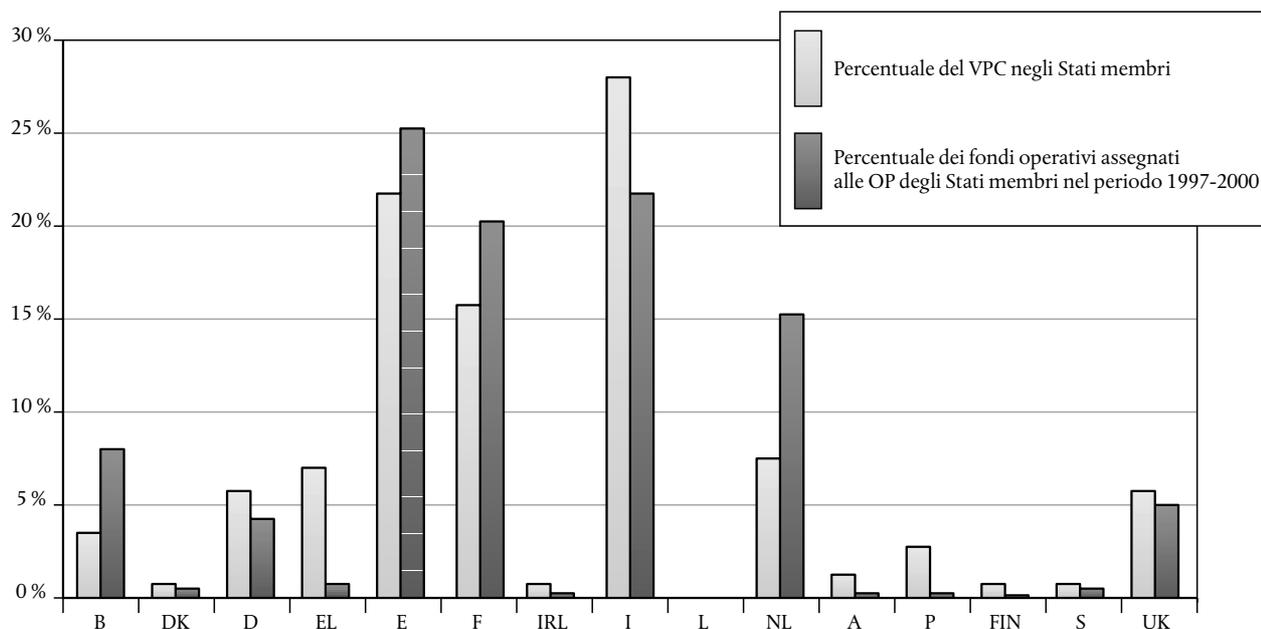
Tabella 2.9 — Valore medio della produzione di ortofrutticoli freschi commercializzata da organizzazioni di produttori nel quadro di un programma operativo



NB. Questo grafico mostra che il valore medio della produzione commercializzata dalle organizzazioni di produttori in Belgio e nei Paesi Bassi era almeno 6-7 volte superiore a quello degli altri Stati membri.

Fonte: Relazione della Commissione al Consiglio sullo stato di attuazione del regolamento (CE) n. 2200/96 [COM(2001)36 def].

Tabella 2.10 — Ortofrutticoli freschi: percentuale del valore della produzione commercializzata di ciascuno Stato membro confrontata con la percentuale dei fondi operativi assegnati alle organizzazioni di produttori di ciascuno Stato nel periodo 1997-2000



NB. Questo grafico mostra che c'è scarsa correlazione tra il valore della produzione commercializzata dello Stato membro e i finanziamenti concessi alle organizzazioni di produttori di ciascuno Stato membro.

Fonte: Relazione della Commissione al Consiglio sullo stato di attuazione del regolamento (CE) n. 2200/96 [COM (2001) 36 def.] e relazioni finanziarie dal 1997 al 2000.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Stati membri, a livello regionale, la ripartizione delle risorse è stata sproporzionata. Ad esempio, in Italia, benché la produzione sia concentrata al Centro e al Sud, il 90 % delle risorse è stato assegnato alle OP del Nord.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Statomembro	Parte della produzione delle OP dello stato membro nella produzione globale delle OP comunitarie (%)	Parte dello Stato membro nell'aiuto comunitario ai fondi di esercizio (%)
Belgio	6	7
Danimarca	0,5	0,4
Germania	5	4
Grecia	2	0,9
Spagna	25	26
Francia	22	22
Irlanda	0,2	0,2
Italia	20	21
Paesi Bassi	14	14
Austria	0,4	0,3
Portogallo	1	0,2
Finlandia	0,2	0,0
Svezia	0,5	0,4
Regno Unito	4	4

Dai dati sopra elencati risulta che esistono difficoltà reali soltanto per il Portogallo e la Grecia. In questi due Stati membri infatti — e la Commissione lo aveva peraltro già osservato nella relazione del dicembre 2000 — il ruolo delle OP è di minore importanza in termini di produzione commercializzata e il numero di OP che chiede di beneficiare di un fondo di esercizio è inferiore rispetto al resto della Comunità. Tale situazione riguarda tuttavia soltanto la produzione immessa sul mercato dei prodotti freschi. Viceversa, il sostegno comunitario a favore della trasformazione e dell'esportazione è più consistente nei paesi mediterranei che nel resto della Comunità.

Nella sua comunicazione del luglio 1994, la Commissione aveva sconsigliato, per il settore ortofrutticolo, l'introduzione generalizzata di aiuti all'ettaro, sistema che consente di collegare direttamente l'aiuto finanziario alla produzione dei singoli produttori. Nel decidere e approvare la riforma dell'ottobre 1996, il Consiglio e il Parlamento hanno seguito, su questo punto, l'orientamento della Commissione.

La complessità della normativa ha condotto all'adozione di misure inadeguate e incoerenti nel quadro dei programmi operativi

2.146. Le norme di attuazione hanno attribuito agli Stati membri la responsabilità di approvare i programmi operativi presentati dalle OP. Le procedure, però, erano complesse e macchinose. In alcuni casi, lasciavano agli Stati membri e alle OP un ampio margine di manovra e potevano dar adito a interpretazioni errate, come dimostrano le 130 e più note esplicative che la Commissione

2.146-2.149. *La Commissione ricorda che è nel rispetto del principio di sussidiarietà, per evitare qualsiasi approccio tecnocratico distaccato dalla realtà e per consentire alle OP di utilizzare al meglio i fondi comunitari destinati a risolvere le difficoltà concrete e locali di ognuna di loro, che si era deciso di procedere gradatamente all'attuazione delle modalità d'applicazione dei programmi operativi. Ciò è stato fatto, in un primo momento, con il regolamento (CE) n. 411/97 che conteneva soltanto gli orientamenti generali, poi con alcune «note interpretative» che hanno consentito di individuare con maggiore esattezza le diverse realtà, quindi con il regolamento (CE) n. 1647/98 che fissava un «elenco non completo*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

ha emanato in risposta ai numerosi quesiti posti dagli Stati membri ⁽¹⁰³⁾.

2.147. La Commissione non ha indicato con sufficiente precisione i criteri relativi ai programmi operativi. Due anni dopo la loro introduzione, la Commissione aveva presentato soltanto un elenco «non completo» di misure non ammissibili ⁽¹⁰⁴⁾. Erano inoltre consentite alcune deroghe alla non ammissibilità di costi generali di produzione e costi fissi, nonché singole azioni a diretto beneficio di un numero limitato di membri. Sono state così adottate modalità di attuazione diverse da uno Stato membro all'altro, e persino da una regione all'altra all'interno di uno stesso Stato, e sono stati approvati programmi poco chiari.

2.148. Poiché la Commissione non aveva precisato come dovessero essere classificate le spese delle OP, gli Stati membri/le Regioni hanno adottato prassi diverse. Misure di diversa natura sono state raggruppate sotto una stessa rubrica, rendendo così difficile l'estrazione di dati attendibili ai fini della valutazione.

2.149. La scarsa precisione di talune deroghe consentite dalla Commissione con regolamento n. 1647/98 è all'origine di alcune incongruenze riscontrate negli Stati membri. Le OP visitate in Spagna, Francia e Italia hanno destinato una parte significativa dei loro programmi al rimborso di costi fissi e spese generali, a scapito di misure che avrebbero potuto accrescere la competitività e migliorare i risultati in modo più diretto. In particolare, in Emilia Romagna sono state rilevate ingenti spese per il personale, che in taluni casi hanno superato il 50 % della spesa totale del programma. Per le quattro OP visitate in Andalusia, i costi fissi e le spese per il personale hanno rappresentato circa il 70 % della spesa per i programmi. In Francia è emerso che le OP avevano concesso rimborsi consistenti a singoli aderenti. Inoltre, nonostante l'evidente necessità di maggiori investimenti nel campo della tecnologia informatica nelle OP francesi, la spesa in questo settore è stata molto modesta.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

delle spese non ammissibili», infine con il regolamento (CE) n. 609/2001 che stabilisce le azioni e spese ammissibili e quelle che invece non lo sono.

Secondo il parere della Corte la Commissione non avrebbe classificato con la dovuta precisione le varie spese delle OP e non avrebbe accordato sufficiente attenzione alla «evidente necessità di maggiori investimenti nel campo della tecnologia informatica» nei programmi operativi francesi. La Commissione ricorda — per quanto riguarda i programmi operativi — di aver voluto evitare di sostituirsi, senza garanzia di efficacia, alle OP.

La critica della Corte circa la mancanza di logica fra l'esistenza di ritiri e la costruzione di serre o di nuove piantagioni è pertinente. E' possibile infatti che in passato non sia stata conferita la necessaria attenzione a questo punto e che occorrerà quindi riesaminarlo.

⁽¹⁰³⁾ A seguito dei quesiti posti dagli Stati membri su talune disposizioni contenute nei regolamenti, la Commissione ha diffuso alcune note interpretative. Queste note vengono generalmente adottate dalla Commissione e distribuite a tutti gli Stati membri in occasione delle riunioni del comitato di gestione. Le note interpretative non sono vincolanti.

⁽¹⁰⁴⁾ Regolamento (CE) n. 1647/98 della Commissione (GU L 210 del 28.7.1998, pag. 59).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.150. Alcune misure dei programmi operativi erano incompatibili con la situazione del mercato. In Spagna, ad esempio, alcune OP hanno finanziato nuovi aranceti e la costruzione di serre per pomodori benché, in precedenza, avessero ritirato dal mercato il 30 % e il 40 % della loro produzione di arance e pomodori.

Molti produttori non sono ancora convinti dei vantaggi delle organizzazioni di produttori

2.151. Grazie ai nuovi finanziamenti a favore delle OP introdotti dalla riforma, si attendeva un aumento delle adesioni a queste ultime. Per contro, in Grecia e nell'Italia meridionale, i produttori hanno preferito continuare a vendere individualmente i loro prodotti piuttosto che aderire a organizzazioni di produttori. Inoltre, il modesto utilizzo da parte delle OP dei programmi operativi in queste regioni ha dimostrato che questi si accontentavano di richiedere le indennità per i ritiri o per la trasformazione, senza cercare seriamente di adeguare la produzione al mercato.

2.152. I singoli produttori che non avevano aderito ad un'organizzazione, e che non erano quindi tenuti a seguirne le regole, potevano sempre richiedere gli aiuti per i ritiri e la trasformazione, sia pur ad un tasso leggermente inferiore (90 %). Inoltre, potevano sempre vendere i loro prodotti sui mercati locali, talvolta a prezzi più favorevoli di quelli offerti dalle OP locali.

La quota di produzione commercializzata attraverso le organizzazioni di produttori è ancora troppo modesta per ottenere i potenziali benefici

2.153. A livello europeo, il valore della produzione commercializzata attraverso le OP (VPC organizzato) è cresciuto, tra il 1997 e il 1999, solo del 5 %, raggiungendo così il 40 % della produzione totale, ma restando ben al di sotto dell'obiettivo del 60 % inizialmente previsto dalla Commissione. Nei singoli Stati membri, il livello del VPC organizzato variava tra il 70 % dei Paesi Bassi, dove i produttori sono ben organizzati, e il modestissimo 8 % del Portogallo, dove ciò non avviene (cfr. la **tabella 2.7**). Analoghe differenze si registravano a livello regionale. In Italia, ad esempio, il VPC organizzato era del 62 % al Nord, del 31 % al Sud e di appena il 7 % al Centro.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.151. La Commissione deplora la scarsa efficacia di talune OP. Essa sottolinea che l'OCM stabilisce che il primo obiettivo delle OP debba essere l'adeguamento della produzione alla domanda del mercato, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo. Essa ricorda che spetta agli Stati membri sia riconoscere le OP che revocarne il riconoscimento. Essa rafforzerà i controlli in modo da migliorare la situazione descritta dalla Corte.

2.152. I ritiri non costituiscono una misura destinata a favorire il reddito dei «buoni» produttori che aderiscono ad una OP bensì una misura macroeconomica che permette di ovviare alle fluttuazioni congiunturali della produzione globale, facilitandone l'adeguamento alla domanda a lungo termine. Escludere completamente i produttori individuali equivarrebbe ad incoraggiarli ad «ostruire» il mercato con prodotti palesemente eccedentari. Ciò inciderebbe negativamente sul prezzo di mercato a scapito di tutti e, in particolare, dei membri delle OP che vedrebbero quindi penalizzati i propri sforzi. Un analogo ragionamento vale per gli aiuti alla trasformazione.

2.153. Che il 60 % della produzione comunitaria di ortofruttili sia commercializzato dalle OP è soltanto una previsione, accettata come ipotesi di calcolo per l'elaborazione della scheda finanziaria che accompagnava la proposta di riforma del 1995 e come tale ricordata nella motivazione della proposta presentata dalla Commissione al Consiglio nel luglio 2001.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La gestione dei ritiri resta carente e la riduzione degli aiuti nei casi di sovrapproduzione è inefficace

2.154. La riforma del 1996 ha consentito di ridurre la spesa per i ritiri. Nel 2000, questa è stata pari al 10 % (169 milioni di euro) della spesa dell'OCM, rispetto al 25 % (390 milioni di euro) del 1994. A livello degli Stati membri, la spesa per i ritiri si è mantenuta elevata in quei paesi dove i produttori non avevano ancora aderito ad organizzazioni di produttori. Ad esempio, nel 2000, gli aiuti per i ritiri in Grecia e Italia sono ammontati a circa 52 milioni di euro, contro solo 1,7 milioni di euro nei Paesi Bassi. I prodotti interessati erano gli stessi del 1994, ovvero: mele, pesche, nettarine, arance e cavolfiori che, complessivamente, nel 2000, hanno assorbito oltre il 75 % degli aiuti per i ritiri. Questa situazione dimostra che l'adeguamento di questi mercati è stato insufficiente. Nella campagna 1999/2000, i ritiri di pesche, nettarine e cavolfiori hanno superato i limiti d'intervento. Eccedenze strutturali persistono a livello europeo, specialmente per nettarine e pesche.

2.155. La riduzione degli aiuti, calcolata dalla Commissione ⁽¹⁰⁵⁾ nei casi di superamento dei limiti stabiliti per i ritiri, è stata troppo modesta per fungere da deterrente. Ad esempio, nel caso dei cavolfiori, un superamento del 6,3 % del limite d'intervento nel 1997/1998 ha condotto ad una riduzione dell'aiuto dello 0,34 % appena. Ciononostante, la produzione è fortemente cresciuta nella campagna successiva e i limiti fissati sono stati di conseguenza superati del 7,8 % per la campagna 1998/1999 e del 51 % per quella 1999/2000. Gli aiuti corrispondenti sono stati ridotti, rispettivamente, solo dello 0,4 % e del 2,36 %. La stessa situazione è stata osservata per le nettarine: un superamento del 150 % nella campagna 1999/2000 ha comportato una

2.154. *La Commissione ritiene che sia forse prematuro trarre conclusioni definitive circa le conseguenze della riforma del 1996 in materia di ritiri al termine delle prime tre campagne d'applicazione. In effetti, i ritiri sono stati limitati rispettivamente al 60 %, 50 % e 40 % dei quantitativi commercializzati per queste prime tre campagne, mentre il limite definitivo, applicabile a partire dalla campagna 2002/03, sarà, rispetto al quantitativo effettivamente commercializzato, del 5 % per gli agrumi, dell'8,5 % per le mele e le pere e del 10 % per gli altri prodotti interessati. Ciò vale in particolare modo per un settore quale quello delle pesche e delle nettarine, che sono colture perenni e il cui adeguamento deve quindi essere valutato a lungo termine.*

2.155. *La Commissione sottolinea che i mezzi con i quali la riforma del 1996 deve sfociare in una diminuzione dei ritiri sono, da un lato, la limitazione in percentuale dei quantitativi ammissibili alle indennità di ritiro e, dall'altro, la progressiva riduzione dell'importo dell'indennità comunitaria di ritiro. I limiti d'intervento sono stati mantenuti nel corso del periodo transitorio, durante il quale la limitazione dei quantitativi ammissibili al ritiro è rimasta elevata (60, 50, 40 %), al solo scopo di evitare che la riforma si traducesse, nei primi anni di applicazione, in un accesso ai ritiri da parte dei produttori più facile di quanto non lo fosse anteriormente alla riforma. La Commissione ha quindi continuato ad applicare i limiti d'intervento così come il Consiglio lo aveva fatto in passato.*

⁽¹⁰⁵⁾ La Commissione calcola la riduzione dell'aiuto dividendo i quantitativi ritirati al di sopra del limite d'intervento per la produzione totale. Il risultato così ottenuto è la riduzione che verrà operata sull'aiuto nella campagna successiva. Ad esempio, per la campagna 1998/1999, il limite per i ritiri di cavolfiore era stato fissato a 111 300 tonnellate. I ritiri hanno raggiunto le 120 064 tonnellate, superando così il limite di 8 764 tonnellate, ossia il 7,8 % del limite. L'aiuto doveva quindi essere ridotto del 7,8 %. Invece, il superamento (8 764 tonnellate) è stato diviso per la produzione totale (2 226 908 tonnellate), ottenendo così una riduzione dell'aiuto di solo lo 0,4 %. Di conseguenza, nella campagna successiva, l'aiuto è stato ridotto soltanto di questa percentuale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

riduzione di solo il 15 %. Anche se questo metodo non comporta irregolarità, è altamente inefficiente ai fini della gestione del mercato. Questo sistema per la riduzione degli aiuti si differenzia da quello applicato dalla Commissione agli aiuti alla trasformazione, in cui le riduzioni sono pari all'entità dei superamenti. Se quest'ultimo sistema fosse stato applicato ai cavolfiori nelle campagne 1997/1998, 1998/1999 e 1999/2000, gli aiuti sarebbero stati ridotti, rispettivamente, del 6,3 %, del 7,8 % e del 51 % e il bilancio comunitario avrebbe risparmiato circa 1,8 milioni di euro.

2.156. Sono state riscontrate incongruenze nei dati relativi ai ritiri forniti dalla Commissione. La Commissione ha pubblicato ⁽¹⁰⁶⁾ i dati relativi ai ritiri di cavolfiori: 118 908 tonnellate, 120 064 tonnellate e 170 502 tonnellate rispettivamente per le campagne 1997/1998, 1998/1999 e 1999/2000. Questi dati erano stati forniti dagli Stati membri e sono stati utilizzati dalla Commissione, senza alcuna verifica, per calcolare il superamento del limite e la corrispondente riduzione da applicare all'aiuto per i ritiri per la campagna successiva. Tuttavia, l'aiuto realmente pagato dalla Commissione per queste campagne è stato di 16 milioni di euro, 10,3 milioni di euro e 15,4 milioni di euro, calcolato sulla base dei ritiri effettivi di 172 181 tonnellate, 116 696 tonnellate e 184 042 tonnellate, senza applicare le giuste riduzioni. Anzi, se fosse stato utilizzato lo stesso metodo applicato per calcolare la riduzione dell'aiuto alla trasformazione, l'aiuto per i cavolfiori per la campagna 1998/1999 sarebbe sceso a 63,27 euro/tonnellata, contro gli 88,49 euro/tonnellata pagati, consentendo così un ulteriore risparmio di circa 2,9 milioni di euro. Per la campagna 1999/2000, applicando lo stesso metodo, sarebbe stato realizzato un risparmio supplementare di 3,5 milioni di euro. Incongruenze esistono anche nelle cifre relative ai ritiri di pesche e nettarine per la campagna 1999/2000.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.156. *L'eventuale diminuzione dell'indennità comunitaria di ritiro in seguito al superamento del limite d'intervento può avere luogo soltanto prima dell'inizio della campagna; in caso contrario i produttori potrebbero legittimamente ritenere che misure che si ripercuotono sui loro investimenti vengono loro annunciate tardivamente, cosa che la Corte di giustizia potrebbe rimproverare alla Commissione.*

La constatazione del superamento del limite deve basarsi su un periodo sfalsato, equivalente alla campagna [conformemente all'articolo 27, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 2200/96], ma non sull'esatto periodo della campagna. Ad esempio, la constatazione del superamento del limite cavolfiori avviene sul periodo 1° marzo — 28 febbraio, mentre la campagna cavolfiori si svolge dal 1° maggio al 30 aprile. Le 118.909 tonnellate citate nella GU cui fa riferimento la Corte corrispondono ai ritiri comunicati alla Commissione nell'aprile 1998 dagli Stati membri per il periodo che va dal 1° marzo 1997 al 28 febbraio 1998. Le 172.181 tonnellate cui allude la Corte corrispondono ad un altro periodo, ovvero quello dal 1° maggio 1997 al 30 aprile 1998.

Anche basandosi su un periodo equivalente sfalsato, può succedere, allorché la Commissione verifica se i limiti d'intervento sono stati superati o meno, che gli Stati membri, in considerazione delle scadenze, trasmettano alla Commissione dei dati sui ritiri di questo o quel prodotto che debbono essere successivamente rettificati. Come si è visto prima, in nome del legittimo affidamento, la Commissione non può modificare l'indennità comunitaria di ritiro nel corso della campagna, anche se le pervengono informazioni aggiornate. Essa ha tuttavia avviato una procedura di liquidazione dei conti nei confronti di uno Stato membro che le ha comunicato dati sottovalutati.

⁽¹⁰⁶⁾ GUL 151 del 21.5.1998, pag. 24; GUL 124 del 18.5.1999, pag. 3; GUL 108 del 5.5.2000, pag. 8.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.157. Dai dati forniti dalla Commissione risulta che, nel periodo di attuazione 1997-2000, le OP hanno prelevato dai fondi operativi circa 24 milioni di euro (3,6 %) per integrare i pagamenti comunitari e per versare compensazioni per il ritiro di prodotti per i quali non è prevista alcuna compensazione comunitaria. I dati forniti alla Corte dagli Stati membri differivano, in taluni casi, da quelli registrati dalla Commissione ⁽¹⁰⁷⁾. Tali differenze sono indice di incoerenze nella classificazione e negli importi delle spese per il ritiro, che potrebbero dar luogo a violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 2200/96 relative ai quantitativi ammissibili alle indennità di ritiro.

2.158. Le misure adottate dalla Commissione per accrescere la distribuzione gratuita dei prodotti ritirati non sono state sufficientemente efficaci. Nel frattempo, perciò, la maggior parte dei prodotti ritirati ha continuato ad essere distrutta. Da una valutazione condotta da consulenti esterni ⁽¹⁰⁸⁾, incaricati dalla Commissione, risulta che solo il 2 % delle mele e arance ritirate è stato destinato alla distribuzione gratuita.

Incoerenze relative alla gestione dell'aiuto per pesche e pere trasformate

2.159. Prima delle modifiche introdotte nel 2000, la normativa lasciava alla Commissione un certo margine di manovra nella fissazione del prezzo minimo che i trasformatori devono pagare ai produttori. Tuttavia, l'aiuto alla trasformazione pagato ai trasformatori attingendo alle risorse comunitarie doveva essere, in base alla normativa, pari alla differenza tra il prezzo minimo e il prezzo mondiale e non doveva superare tale differenza ⁽¹⁰⁹⁾. Di conseguenza, ogni variazione del prezzo minimo o del prezzo mondiale si ripercuoteva sul livello dell'aiuto.

2.160. I criteri adottati dalla Commissione per fissare il prezzo minimo non erano coerenti e non vi è stata alcuna valutazione dell'impatto di tale prezzo sul reddito dei produttori. Nel 1997/1998, ad esempio, la Commissione ha ridotto il prezzo minimo delle pesche del 2 %, solo per far seguire a quest'ultimo un andamento

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.157. *La Commissione prende atto delle informazioni comunicate dalla Corte. Essa procederà a verificare, presso gli Stati membri, le informazioni trasmesse da questi ultimi.*

2.158. *La Commissione tiene a sottolineare di essersi sempre adoperata (e continuerà a farlo) per evitare, nella misura del possibile, la distruzione dei prodotti ritirati dal mercato. Essa afferma che la distribuzione gratuita di questi prodotti resta prioritaria, e lo resterà nonostante le difficoltà inerenti alla natura deperibile dei prodotti ortofrutticoli. I quantitativi ritirati e distribuiti gratuitamente hanno rappresentato 76 000 tonnellate per la campagna 1997/1998, 27 000 tonnellate per il 1998/1999 e 45 000 tonnellate per il 1999/2000.*

2.160. *Il comparto delle pesche trasformate è venuto a trovarsi nel 1997 e 1998 in una situazione eccezionale, contrassegnata da livelli produttivi estremamente bassi in Grecia e, di conseguenza, da forti aumenti di prezzi, sia a livello mondiale che comunitario. Questa situazione, assolutamente inedita, giustificava l'aumento del prezzo minimo. L'aumento*

⁽¹⁰⁷⁾ COM(2001) 36 def., pag. 25.

⁽¹⁰⁸⁾ Valutazione dei programmi alimentari della Comunità europea, relazione finale, dicembre 1998, pag. 36.

⁽¹⁰⁹⁾ L'importo effettivo è calcolato applicando alla differenza un coefficiente di rendimento in termini di materie prime e prodotti trasformati. Per il 1998/1999, il coefficiente di rendimento tra le materie prime e le pesche trasformate era fissato a 0,847.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

analogo a quello del prezzo minimo dei pomodori. Poi, per la campagna 1998/1999, la Commissione ha deciso di aumentare il prezzo minimo delle pesche del 15 %, da 267,55 euro/tonnellata a 307,68 euro/tonnellata, per riflettere in parte l'aumento del prezzo mondiale delle pesche, che era salito a 236 euro/tonnellata. A seguito di questa decisione, l'aiuto alla produzione ha raggiunto i 60,65 euro/tonnellata, contro i 26,7 euro/tonnellata che si sarebbero ottenuti mantenendo il prezzo minimo al livello precedente. La decisione di aumentare il prezzo minimo era contraria agli orientamenti generali della PAC, che miravano a limitare gli aiuti diretti e i prezzi, e ha impedito di risparmiare circa 14 milioni di euro.

2.161. I limiti di trasformazione vengono fissati allo scopo di contenere la spesa comunitaria. Il limite di 582 000 tonnellate stabilito per le pesche nel 1990 rifletteva la produzione media dei tre anni precedenti. Questa era ampiamente superiore al livello del consumo nell'UE di circa 300 000 tonnellate. Dopo il 1997, però, la Commissione non ha proposto di abbassare i limiti, anche se la produzione in Italia era fortemente diminuita. Il limite ha perciò consentito che la produzione di pesche trasformate aumentasse negli altri Stati membri ⁽¹¹⁰⁾, senza che venisse applicata alcuna sanzione.

2.162. Anche il limite di 102 000 tonnellate per le pere trasformate, fissato nel 1989, rifletteva la produzione media dei tre anni precedenti. Esso era, tuttavia, ben inferiore al livello del consumo comunitario, pari a circa 125 000 tonnellate. Da allora, il limite non è stato innalzato per tener conto dell'aumento della produzione proseguito fino alla campagna 1998/1999. Il limite è stato sistematicamente superato nelle ultime tre campagne di commercializzazione (dal 1997/1998 al 1999/2000), rispettivamente, del 25 %, 34 % e 40 %.

⁽¹¹⁰⁾ Le esportazioni sono cresciute, mentre le importazioni sono rimaste stabili. La produzione è concentrata in Grecia, con circa il 65 % della produzione totale.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

dei prezzi nella Comunità era per i trasformatori una realtà che la Commissione non poteva ignorare. La decisione opposta, ovvero non tener conto di questa situazione, avrebbe invece potuto essere, a giusta ragione, rimproverata alla Commissione.

Per la campagna 1998/1999, l'aiuto è stato ridotto del 25 % (da 81,28 euro/tonnellata nel 1997/1998 a 60,65 euro/tonnellata nel 1998/1999). Questa riduzione dell'aiuto era giustificata anche nel contesto della campagna in causa, contraddistinta da un miglioramento della congiuntura per i trasformatori comunitari. La fissazione dell'aiuto al livello auspicato dalla Corte, (26,7 euro/tonnellata) — cosa che la Commissione poteva fare, a prescindere dall'aumento o meno del prezzo minimo — si sarebbe tradotta in una riduzione eccessiva dell'aiuto (67 %). Nel determinare aiuti e prezzi, la Commissione deve tener conto della congiuntura economica specifica di ciascuna campagna. Le sue decisioni tuttavia non debbono provocare un aumento delle variazioni né destabilizzare, con provvedimenti troppo drastici, un intero settore di attività economica.

La fissazione dei prezzi e degli aiuti della campagna 1998/1999 era assolutamente giustificata e non ha determinato un aumento eccessivo del prezzo minimo e delle spese.

2.161-2.162. *La Commissione ritiene che scopo del sostegno comunitario alla trasformazione di determinati prodotti ortofrutticoli attuato dal 1969 sia consentire lo sbocco della produzione tradizionale della materia prima in causa e non garantire l'autoapprovvigionamento della Comunità.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.163. A seguito dei superamenti dei limiti per le pere, la Commissione ha applicato sanzioni a tutti i trasformatori UE, senza valutare quali fossero le effettive responsabilità degli Stati membri per la sovrapproduzione. La Commissione ha ridotto l'aiuto di una percentuale pari a quella del superamento, il che ha comportato significative riduzioni dell'aiuto alla trasformazione. L'aiuto in questione è sceso da 180,87 euro/tonnellata nel 1996 a 118,86 euro/tonnellata nel 1999. Di conseguenza, i trasformatori di pere dell'UE, che dovevano continuare a pagare un prezzo minimo elevato per le materie prime (356 euro/tonnellata), si sono trovati svantaggiati rispetto ai concorrenti di paesi terzi. Nonostante l'aiuto percepito, dovevano continuare a pagare le materie prime ad un prezzo netto di circa 237 euro/tonnellata, mentre i loro concorrenti pagavano soltanto 160 euro/tonnellata. Il basso livello a cui era fissato il limite di trasformazione e le elevate sanzioni applicate potrebbero spiegare il crollo registrato dalla produzione di pere trasformate nella campagna 1999/2000 ⁽¹¹¹⁾.

Il pagamento dell'aiuto diretto a taluni produttori non ha ottenuto l'effetto voluto

2.164. A partire dal 1996, l'aiuto viene pagato direttamente ai produttori di agrumi destinati alla trasformazione ⁽¹¹²⁾. Di conseguenza, sono stati aboliti gli aiuti alla produzione versati ai trasformatori e il prezzo minimo per i produttori. In Italia e in Grecia, dove i produttori non sono ben organizzati, i trasformatori hanno pagato agli agricoltori prezzi molto bassi. In Grecia, ad esempio, alcuni trasformatori hanno pagato le arance ai produttori solo una dracma al chilo (0,0030 euro/kg), un prezzo molto inferiore al costo di produzione. Anche con l'aiuto, i produttori hanno

⁽¹¹¹⁾ Nel 1996/1997, la produzione di pere trasformate è scesa da 140 689 tonnellate a 92 438 tonnellate nel 1999/2000, le importazioni sono lievemente diminuite e le esportazioni sono rimaste relativamente stabili. La produzione è concentrata in Spagna e Italia.

⁽¹¹²⁾ Nel regime relativo agli agrumi, più della metà della spesa viene destinata alla trasformazione delle arance (130 milioni di euro). La spesa più elevata è stata registrata in Italia (70,3 milioni di euro), seguita dalla Grecia (31,3 milioni di euro) e dalla Spagna (27,9 milioni di euro).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.163. *La Commissione non ha fatto altro che applicare la normativa comunitaria in vigore da oltre trent'anni, la quale stabiliva che le conseguenze del superamento di un limite comunitario dovessero essere applicate uniformemente a tutto il settore comunitario interessato. In occasione dei dibattiti sfociati nella riforma del 1996, del resto, non era stata presentata alcuna richiesta di modifica di detta politica. Solo di recente è stata auspicata una modifica di questa prassi, che si è tradotta nelle proposte della Commissione del luglio 2000 e nel regolamento (CE) n. 2699/2000. La diminuzione dell'aiuto constatata per le pere fra il 1996 e il 1999 è ascrivibile essenzialmente (per i due terzi) al miglioramento della congiuntura (aumento dei prezzi mondiali della materia prima).*

La diminuzione della trasformazione di pere verificatasi nel 1999/2000 ha fatto seguito a diversi anni contrassegnati da forti aumenti. Questa diminuzione era quindi assolutamente relativa e poteva essere considerata come un ritorno alla norma. D'altra parte nulla prova che la riduzione dell'aiuto sia stata all'origine di questa diminuzione. La spiegazione andrebbe ricercata piuttosto nella concorrenza del mercato dei prodotti freschi. Per quanto riguarda le pere, i prezzi sul mercato dei prodotti freschi sono spesso più interessanti e i produttori si allontanano quindi dalla trasformazione. Le difficoltà della gestione di questo regime consistono dunque nella duplice necessità di garantire un reddito sufficiente ai produttori, mediante un prezzo minimo sufficientemente elevato, e di mantenere la competitività dei trasformatori, mediante oneri ragionevoli per l'industria, nel rigoroso rispetto delle norme dell'OMC. Ciò spiega perché la Commissione ha diminuito il prezzo minimo per la campagna 1999/2000, mentre, come osserva giustamente la Corte, fino a quel momento lo aveva mantenuto relativamente elevato.

2.164. *Il reddito dei produttori di agrumi proviene non soltanto dalle loro vendite destinate alla trasformazione ma anche da quelle sul mercato dei prodotti freschi. È pertanto questo reddito globale, per ettaro o per chilogrammo, e non soltanto quello proveniente dalla trasformazione, che deve essere paragonato al costo di produzione. In effetti, nella Comunità solo il 20-30 % della produzione di agrumi è destinato mediamente alla trasformazione. Ciò significa che la maggior parte del reddito dei produttori, quindi dell'ammortizzamento dei costi di produzione, proviene dal mercato dei prodotti freschi.*

Ciò detto, la situazione descritta dalla Corte riflette esattamente la situazione che viene a crearsi allorché i produttori sono poco organizzati o allorché è scarso il dinamismo economico delle organizzazioni di produttori. La loro posizione economica nei confronti della trasformazione è allora ridotta e c'è chi può essere tentato di «svendere» la propria produzione all'industria della trasformazione al solo scopo di ottenere l'aiuto comunitario. Indubbiamente una situazione del genere non è economicamente sana. Anche in questo caso, un controllo più rigoroso delle OP potrà forse consentire di migliorare la situazione. La riforma del 1996, invece, si è tradotta

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

ricevuto in questo caso al massimo 0,076 euro/Kg, mentre il costo di produzione da loro sostenuto era stimato in 0,25 euro/Kg.

2.165. I limiti di trasformazione per le arance, fissati ad un livello notevolmente inferiore al consumo UE, sono stati superati ogni anno dopo l'avvio della riforma. Le percentuali di riduzione degli aiuti, applicate ai produttori, sono state, rispettivamente, del 42 %, 32 % e 30 % per ciascuna delle tre campagne di commercializzazione successive alla riforma. Esse sono state applicate a tutti i produttori di arance, indipendentemente dalle effettive responsabilità degli Stati membri o delle organizzazioni di produttori per la sovrapproduzione. Le autorità greche sostengono che il reddito dei produttori si sia dimezzato.

2.166. A seguito di una produzione record di arance trasformate nella campagna 1997/1998, l'aiuto alla trasformazione delle arance è stato ridotto. L'aiuto concesso ai produttori, sommato al prezzo di vendita delle arance trasformate, è diventato inferiore all'indennità comunitaria di ritiro. I produttori erano quindi incentivati a destinare i loro prodotti ai ritiri piuttosto che alla trasformazione.

Il divario tra i redditi dei produttori si è in taluni casi ampliato

2.167. L'analisi dei dati della Commissione registrati sulla Rete di informazione contabile agricola ha mostrato notevoli differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda i redditi annuali degli agricoltori, espressi come

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

in Spagna in un reddito proveniente dalle consegne alla trasformazione spesso superiore al prezzo minimo in vigore anteriormente alla riforma.

2.165. *Quanto al livello del limite di trasformazione degli agrumi e le sanzioni comminabili in caso di superamento, si rimanda ai punti 2.168-2.170 di cui sopra.*

La riforma del 1996 mirava ad incoraggiare la trasformazione degli agrumi in prodotti più competitivi sul mercato. Questo cambiamento di produzione si è effettivamente verificato in Spagna, in misura minore in Italia e solo scarsamente in Grecia. Tale situazione, dovuta principalmente all'esistenza in Italia ed in Grecia di un'alta percentuale di varietà poco adatte al mercato dei prodotti freschi o alla trasformazione, è aggravata dalla scarsa importanza che rivestono le OP e, in particolare, della loro struttura di commercializzazione. Ne consegue effettivamente una diminuzione del prezzo al produttore in Grecia ma un aumento in Spagna.

2.166. *La campagna 1997/1998 è stata la prima dopo la modifica del regime di aiuti alla trasformazione degli agrumi. In occasione di questa riforma era stato deciso, su richiesta del Consiglio, che le sanzioni in caso di superamento del limite di trasformazione sarebbero state applicate nel corso della stessa campagna di superamento. L'aiuto definitivo per la campagna 1997/1998 ha potuto quindi essere calcolato solo dopo detta campagna, ragion per cui il nesso esistente fra l'aiuto e i ritiri di questa campagna è stato senz'altro debole. Si osserva inoltre che oltre 1,9 milioni di tonnellate di arance sono state trasformate nel corso di questa campagna 1997/1998, il che ha costituito un record assoluto (la media degli scorsi anni era di circa 1,5 milioni di tonnellate). Dal canto loro, con 188 000 tonnellate, i ritiri di questa campagna non hanno costituito che il 4,82 % della produzione.*

La questione del paragone tra il prezzo di vendita alla trasformazione e l'indennità comunitaria di ritiro è pertanto delicata e va affrontata con cautela.

2.167. *La Commissione ricorda che l'organizzazione comune dei mercati degli ortofrutticoli poggia sull'ipotesi che, di fronte a una domanda sempre più concentrata, il raggruppamento dell'offerta nell'ambito delle OP sembra più che mai una*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

valore netto aggiunto per azienda/unità di lavoro annua ⁽¹¹³⁾. I redditi sono cresciuti maggiormente in quei paesi in cui il VPC organizzato era già elevato prima della riforma. Nei Paesi Bassi, ad esempio, i redditi hanno seguito un andamento più favorevole che non in Grecia, Italia e, in misura minore, Spagna, anche se questi ultimi due paesi sono i principali produttori. Tra il 1992 e il 1998, i redditi degli orticoltori di questi Stati membri sono di fatto diminuiti, ampliando così il divario tra questi Stati membri e quelli meglio organizzati. I redditi degli orticoltori dei Paesi bassi, ad esempio, sono aumentati di circa il 49 % tra il 1992 e il 1998, fino a raggiungere i 29 000 euro. Analogamente, i redditi dei frutticoltori danesi nello stesso periodo sono cresciuti del 138 %, fino a raggiungere i 10 432 euro. I frutticoltori e gli orticoltori greci hanno invece visto diminuire i loro redditi, rispettivamente, del 32 % e del 27 %, fino a raggiungere 2 892 euro e 3 957 euro nel 1997.

I sistemi di controllo in diversi Stati membri sono tuttora poco efficaci

2.168. All'epoca del controllo (1998-1999), nonostante il Parlamento avesse richiesto ⁽¹¹⁴⁾ un aumento delle risorse destinate ai controlli, la Commissione aveva assegnato soltanto due agenti al nuovo corpo speciale di ispettori. Con risorse così limitate, questo corpo non è stato pienamente operativo e ha potuto operare solo in modo parziale.

2.169. Le procedure di controllo introdotte in alcuni Stati membri si sono rivelate scarsamente efficaci. La ripartizione dei compiti di controllo tra vari organismi

⁽¹¹³⁾ L'indicatore scelto era il valore aggiunto netto per azienda/unità di lavoro annua. Esso corrisponde alla spesa sostenuta per i fattori di produzione fissi (manodopera, terra, capitale) e consente un confronto tra imprese, indipendentemente dai fattori di produzione utilizzati (forniti o meno da componenti del nucleo familiare). La divisione in unità di lavoro annue tiene conto dei diversi tipi di manodopera che l'azienda deve retribuire. Tutti i dati sono stati considerati al netto dell'inflazione nel primo anno in cui sono stati disponibili (1992, salvo per Austria, Finlandia e Svezia, 1995).

⁽¹¹⁴⁾ Decisione 96/377/CECA, CE, Euratom del Parlamento europeo, del 17 aprile 1996, che concede il discarico alla Commissione per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 1994 (GU L 148 del 21.6.1996, pag. 45), punto 22.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

necessità economica se si vuole rafforzare la posizione dei produttori sul mercato e, di conseguenza, il loro reddito. Ciò evidentemente non esclude che ci si debba interrogare sulle ragioni che impediscono lo sviluppo delle OP in talune regioni della Comunità. Tentare di rispondere a questo interrogativo costituirà senz'altro una parte importante del lavoro dei servizi della Commissione nei prossimi mesi e la risposta non sarà né evidente né semplice.

2.168. *Tenendo conto anche della richiesta del Parlamento europeo e su proposta della Commissione, il Consiglio ha istituito, con il regolamento (CE) n. 2200/96, un corpo speciale di ispettori. Il numero di funzionari assegnati al corpo di ispettori è stato portato a tre nel corso del 2000 (nel 1996 si era calcolato che occorrevo cinque persone con riserva degli stanziamenti di risorse da parte dell'autorità di bilancio). La Commissione ritiene che il corpo speciale di ispettori fosse operativo come lo dimostra la realizzazione di numerose inchieste effettuate negli Stati membri, inchieste svolte anche ricorrendo ad esperti nazionali, come prevede il regolamento del Consiglio.*

2.169-2.174. *La Commissione conferma che l'organizzazione dei controlli negli Stati membri comporta alcune lacune. Gli audit dei servizi della Commissione sono sfociati in constatazioni simili a quelle della Corte. Le lacune vengono accertate nel quadro della liquidazione dei conti e — laddove ciò sia necessario — si impone allo Stato membro interessato di apportare le necessarie correzioni finanziarie.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

in Francia ed Italia, ad esempio, ha reso i controlli meno efficaci e poco coordinati tra loro. In Italia, le autorità di controllo hanno delegato parte dei controlli chiave sui pagamenti a favore di trasformatori e produttori alle rispettive associazioni di categoria. In questo modo, non è stato raggiunto il grado di indipendenza generalmente richiesto per l'espletamento di controlli interni.

2.170. Il potenziamento del ruolo attribuito alle OP è un elemento fondamentale della riforma. Il riconoscimento delle OP, mediante il quale sono ritenute idonee a beneficiare del sostegno finanziario, presuppone lo svolgimento delle visite in loco previste dalla normativa. Anche le misure dei programmi operativi devono essere conformi alle disposizioni previste dalla riforma. Gli Stati membri, ai sensi della normativa, devono visitare annualmente almeno il 10 % delle OP e controllare il 30 % degli aiuti comunitari.

2.171. In Francia e in Italia, il riconoscimento ad alcune OP è stato concesso senza svolgere le necessarie verifiche. In Francia, in Italia e nei Paesi Bassi sono anche stati approvati programmi operativi senza procedere a visite di controllo preventive. Sono stati effettuati pagamenti finali per il 1997 (Spagna e Francia) e parte del 1998 (Francia) senza compiere le ispezioni annuali richieste, salvo alcune svolte alla fine dei programmi. Per una OP francese, inoltre, il pagamento finale è stato effettuato senza operare gli adeguamenti ritenuti necessari a seguito di una precedente ispezione.

2.172. In genere, la sorveglianza della spesa si è rivelata difficile a causa della classificazione di spese non omogenee sotto diverse rubriche. Diverse voci di spesa non ammissibili hanno dovuto essere respinte a seguito dei controlli svolti dalla Corte in Spagna, Francia e Italia. In particolare, da tali controlli sono emersi errori per quanto riguarda i VPC dichiarati dalle OP, che hanno determinato errori nei finanziamenti concessi dall'UE ad alcune OP in Spagna e in Italia.

2.173. In Spagna, Francia e Italia, non si è proceduto al controllo di tutte le operazioni di distruzione, contrariamente a quanto prescritto dalla normativa. Inoltre, in Spagna e Francia, in alcuni casi i prodotti sono stati distrutti senza rispettare le norme in materia di tutela ambientale. Data l'inefficacia delle verifiche svolte sui ritiri in Grecia, Spagna e Francia, non vi è certezza circa la qualità e la quantità dei prodotti che possono beneficiare delle indennità di ritiro.

2.174. L'aiuto comunitario viene pagato per i quantitativi di pesche e pere presentati alla trasformazione. Ogni anno, gli Stati membri sono tenuti a svolgere

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

controlli in loco sul 25 % dei quantitativi totali trasformati e ad analizzare campioni di prodotti finiti per accertarne la qualità. Al tempo stesso, devono verificare se alle OP è stato pagato il prezzo minimo. I controlli relativi alla frutta trasformata sono stati carenti per quanto riguarda:

- a) il campionamento dei trasformatori (Spagna);
- b) il campionamento dei prodotti finiti o delle materie prime (Grecia, Francia);
- c) la qualità e la quantità delle materie prime o la qualità dei prodotti finiti e la ricognizione fisica delle scorte (Grecia, Francia, Spagna, Italia);
- d) il pagamento del prezzo minimo ai produttori (Grecia, Spagna, Italia);
- e) le superfici coltivate dai produttori di agrumi (Grecia, Spagna e Italia).

2.175. Gli aiuti per misure di carattere ambientale nel quadro dell'OCM, che vengono pagati ai produttori attraverso le OP, devono essere oggetto di controlli incrociati con gli aiuti agroambientali pagati direttamente ai singoli produttori ai sensi del regolamento (CEE) n. 2078/92. In Spagna, Francia e Italia non sono stati svolti controlli incrociati efficaci, esponendo così la Comunità al rischio di doppi pagamenti. Lo stesso rischio esiste anche per l'aiuto all'estirpazione corrisposto ai singoli agricoltori e quello analogo pagato dalle OP ai loro aderenti.

La mancanza di dati attendibili e l'inadeguatezza delle analisi svolte ostacola la sorveglianza da parte della Commissione

2.176. La Commissione non ha potuto disporre di molte informazioni essenziali ai fini di una efficace sorveglianza del mercato. Non ha ricevuto, ad esempio, dati completi sul numero delle OP e dei loro aderenti, sui ritiri finanziati mediante i fondi operativi o addirittura sulla produzione ortofrutticola nell'UE per tutti i prodotti. Sono state osservate numerose incongruenze nelle cifre relative ai ritiri fornite dagli Stati membri e non corrette dalla Commissione (cfr. i paragrafi 2.156-2.157). Analogamente, le cifre relative alla produzione erano imprecise. Le cifre sulla produzione totale di nettarine e cavolfiori, ad esempio, erano notevolmente sottostimate nei progetti preliminari di bilancio generale elaborati dalla Commissione per gli esercizi dal 1994 al

2.175. *Lo sviluppo del SIGC, per quanto riguarda il suo utilizzo ai fini del controllo delle domande di aiuto diverse da quelle gestite nel quadro del SIGC, nonché l'introduzione dell'obbligo di effettuare controlli incrociati hanno consentito un certo numero di miglioramenti da quando la Corte ha avviato il suo audit dell'OCM.*

2.176. *Il fatto di disporre o meno delle statistiche dipende prima di ogni cosa dalle possibilità degli Stati membri di raccogliere i dati, elaborarli e comunicarli alla Commissione. Tenuto conto del gran numero di prodotti nel settore ortofrutticolo (quasi un centinaio) e dell'importanza relativa di questo settore, le statistiche non possono essere che selettive.*

Il regolamento (CE) n. 609/2001 precisa all'allegato II i requisiti che gli Stati membri debbono rispettare nelle relazioni che sono tenuti a presentare annualmente alla Commissione sulle OP e i programmi operativi, nonché sui controlli effettuati e i loro risultati. La struttura più opportuna per queste relazioni è stata comunicata agli Stati membri sotto forma

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1998, per quantitativi variabili tra le 8 000 e le 190 000 tonnellate.

2.177. Il 24 gennaio 2001, la Commissione ha stilato una relazione per il Consiglio sull'attuazione del regime ⁽¹¹⁵⁾. In tale relazione, non ha però analizzato come sono stati spesi i fondi o quale sia stato il loro impatto sugli obiettivi relativi al mercato, in particolare in materia di equilibrio del mercato e di redditi degli agricoltori.

2.178. La Commissione non è stata in grado di prevedere ed impedire le carenze nell'attuazione dei programmi operativi negli Stati membri e non ha adottato azioni correttive immediate quando è stata informata di queste deficienze. Anche se la normativa è stata modificata, era troppo tardi per influire sul contenuto dei programmi.

Le modifiche introdotte nel 2000 affrontano solo in parte le carenze individuate dalla Corte

2.179. Nel 2000, la Commissione ha proposto al Consiglio ulteriori modifiche alla riforma, che sono state accolte per essere attuate a partire dal 2001. Vengono affrontate alcune delle questioni precedentemente indicate. In particolare:

⁽¹¹⁵⁾ Relazione della Commissione al Consiglio sullo stato di attuazione del regolamento (CE) n. 2200/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli [COM(2001) 36 def. del 24.1.2001].

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

di tabelle. In tal modo la Commissione spera di poter migliorare le proprie conoscenze statistiche delle OP e dei programmi operativi in un prossimo futuro.

I dati relativi alla produzione e ai ritiri di cui dispone la Commissione sono quelli che gli Stati membri le trasmettono. Essa ricorda di aver avviato una procedura di liquidazione dei conti nei confronti di uno Stato membro che le ha comunicato dati sottovalutati sui ritiri.

2.177. *Come si indica nella premessa, scopo della relazione della Commissione del 24 gennaio 2001 era «di illustrare la situazione attuale» in previsione di un dibattito sull'OCM e «di fornire una piattaforma per una serie di proposte politiche che potrebbero essere presentate successivamente.»*

2.178. *La Commissione ritiene che occorre distinguere da un lato le interpretazioni erranee della normativa in vigore e, dall'altro, le decisioni degli Stati membri nel quadro dei poteri che sono loro riconosciuti dalla medesima normativa per l'esame dei programmi operativi presentati dalle OP. Nel primo caso, la Commissione avvia, a seconda dei casi, le procedure d'infrazione o di liquidazione dei conti previste. Nel secondo, la Commissione procede alla modifica della normativa allorché lo ritiene opportuno. Questa modifica tuttavia deve rispettare i diritti acquisiti delle OP e il principio del legittimo affidamento. In linea di massima, quindi, essa non può essere applicata retroattivamente.*

Ovviamente, le modifiche che la Commissione apporta costantemente alle modalità d'applicazione dell'OCM hanno quasi sempre come punto di partenza — e ne tengono sempre conto — i risultati delle missioni di controllo che essa effettua negli Stati membri. Ciò è vero in particolare nel caso del regolamento (CE) n. 609/2001, che riguarda i fondi d'esercizio e i programmi operativi, nonché del regolamento (CE) n. 1148/2001 sui controlli di conformità alle norme di commercializzazione. È in preparazione inoltre una revisione del regolamento (CE) n. 412/97 riguardo al riconoscimento e al funzionamento delle organizzazioni di produttori.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- a) la semplificazione del sistema comunitario di cofinanziamento dei fondi operativi e l'adozione di un tasso uniforme di cofinanziamento, che dovrebbero ridurre l'incertezza finanziaria e consentire alle OP di privilegiare strategie collettive a lungo termine, piuttosto che misure che assicurano guadagni nel breve periodo (cfr. il paragrafo 2.144);
- b) la sostituzione del prezzo minimo per i produttori stabilito annualmente con un aiuto diretto fisso, insieme all'abolizione dell'aiuto alla trasformazione per le pesche e le pere, dovrebbe consentire di evitare errori e/o una mancanza di trasparenza nel processo annuale di fissazione del prezzo minimo (cfr. i paragrafi 2.159-160);
- c) l'innalzamento dei limiti di trasformazione per le pere e gli agrumi dovrebbe consentire un aumento dei quantitativi trasformati in questi settori (cfr. i paragrafi 2.161-2.163 e 2.165-2.166);
- d) la riduzione delle quantità di agrumi ammissibili agli aiuti per i ritiri dovrebbe limitare il ricorso ai ritiri da parte delle OP (cfr. il paragrafo 2.166);
- e) la fissazione dei limiti a livello nazionale, piuttosto che comunitario, dovrebbe sensibilizzare gli Stati membri sul problema della sovrapproduzione (cfr. i paragrafi 2.163-2.165).

2.180. Le modifiche introdotte nel 2000, per contro, non affrontano le seguenti questioni:

- a) malgrado l'importanza delle OP per il buon funzionamento del regime, non sono state introdotte misure supplementari per incoraggiare un maggior numero di produttori ad aderire a tali organizzazioni; vengono mantenuti gli aiuti ai singoli produttori (cfr. il paragrafo 2.152); il finanziamento comunitario resta collegato al VPC delle OP, favorendo così i produttori meglio organizzati a scapito delle nuove OP (cfr. il paragrafo 2.144);

2.180.

- a) *L'organizzazione comune dei mercati per gli ortofrutticoli si basa sul principio della libertà conferita ai produttori di scegliere se aderire o meno ad un'OP e li rende responsabili della loro scelta. Se la maggioranza dei produttori di talune regioni preferisce non aderire ad un'OP efficiente, essi debbono anche assumersi la responsabilità della decisione. Il paragone fra il reddito dei produttori aderenti alle OP e quello di coloro che hanno invece preferito non aderirvi indicherà quale sia stata la scelta migliore. Comunque sia, la Commissione è convinta che l'adesione ad una OP debba essere un atto basato su considerazioni economiche e non semplicemente un mezzo per ottenere i finanziamenti comunitari.*

La Commissione ritiene inoltre che gli aiuti comunitari non debbano servire ad «attirare» nuovi membri nelle OP bensì a sostenere gli sforzi di quanti si impongono regole e discipline a beneficio di tutto il settore.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) il finanziamento comunitario non è ancora diretto a favore dell'effettiva produzione degli Stati membri/regioni (cfr. il paragrafo 2.145);
- c) sebbene, globalmente, i ritiri siano notevolmente diminuiti, restano elevati in quegli Stati membri dove i produttori sono poco organizzati; la sovrapproduzione permane per alcuni prodotti (cfr. il paragrafo 2.154);
- d) la Commissione non ha ancora presentato alcuna motivazione, in termini di reddito dei produttori e di equilibrio del mercato, per i nuovi tassi degli aiuti ai produttori.

- La Commissione ricorda infine che l'articolo 14 del regolamento (CE) n. 2200/96 prevede aiuti specifici intesi ad incentivare la costituzione delle organizzazioni di produttori.*
- b)** *Come indicato sopra al punto 2.152, la Commissione è del parere che non sia economicamente giustificato ripartire il sostegno finanziario comunitario a seconda dell'importanza della produzione dei singoli Stati membri o regioni. Essa non intende pertanto proporlo.*
- c)** *La Commissione considera l'osservazione della Corte secondo la quale «i ritiri restano elevati negli Stati membri dove i produttori sono poco organizzati» come un incoraggiamento a continuare a portare avanti la politica svolta da quarant'anni nel settore ortofrutticolo, che considera assolutamente prioritarie le OP.*
- d)** *La Commissione ritiene che l'insieme dei meccanismi dell'OCM sia destinato a garantire la piena realizzazione degli obiettivi assegnati alla politica agricola comune dall'articolo 33 del trattato CE. Le modifiche a tale OCM, proposte nel luglio e approvate dal Consiglio nel dicembre 2000, miravano a rendere meno rigido il regime applicabile alla trasformazione dei pomodori, a modificare taluni limiti di trasformazione per tener conto del forte aumento della domanda, a semplificare il funzionamento dei fondi di esercizio ed a migliorare la gestione delle restituzioni. Questi cambiamenti non possono che migliorare il funzionamento globale dell'organizzazione comune dei mercati e quindi essere benefici per il reddito dei produttori e l'equilibrio del mercato.*

Conclusioni

2.181. I cambiamenti introdotti nell'OCM con le riforme del 1996 e del 2000 hanno fornito alcune risposte alle questioni sollevate in passato dalla Corte e a quelle emerse a seguito del suo esame più recente. Permangono tuttavia notevoli problemi.

2.182. I risultati che l'OCM sta ottenendo nei diversi Stati membri non sono uniformi: l'equilibrio del mercato e un consistente incremento dei redditi sono stati raggiunti soprattutto negli Stati membri/regioni che erano già bene organizzati prima della riforma; negli altri Stati membri/regioni, invece, tra cui figurano i principali produttori, i progressi sono stati lenti ed in taluni casi si sono persino registrate regressioni per

2.182. *La Commissione è perfettamente consapevole dei divari esistenti fra gli Stati membri per quanto riguarda la situazione dei produttori di ortofrutticoli. Essa è assolutamente convinta del fatto che il miglioramento strutturale della situazione e dei redditi di questi produttori sarà innanzitutto il risultato di un migliore adeguamento, dal punto di vista qualitativo e quantitativo, della loro produzione alla domanda solvibile del mercato. Ciò è vero sia per i prodotti freschi che*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

quanto riguarda i redditi. In questi Stati membri, il potenziamento del ruolo delle organizzazioni di produttori non ha costituito un successo (cfr. i paragrafi 2.151-2.154 e 2.167). Se, come ritiene la Commissione, un significativo miglioramento del livello di organizzazione di questi paesi è poco probabile, è opportuno valutare se esistano altri mezzi per conseguire gli obiettivi dell'OCM.

Raccomandazioni

2.183. Prima di presentare eventuali nuove proposte di riforma al Consiglio, la Commissione dovrebbe migliorare la qualità dei dati di cui dispone su questo mercato, in modo da impedire le incoerenze emerse nel corso del controllo (cfr. i paragrafi 2.156-2.157 e 2.176). La Commissione dovrebbe valutare l'impatto del regolamento (CE) n. 2200/96 in modo più completo di quanto non abbia fatto di recente (cfr. il paragrafo 2.177). La Corte raccomanda alla Commissione di svolgere analisi economiche obiettive e indagini di mercato per prodotto, Stato Membro/regione e tipo di produttore. In tale ambito, dovrebbe analizzare i livelli dell'aiuto, le soglie di accesso e i massimali in base all'impatto previsto e all'impatto effettivo. I risultati dovrebbero essere confrontati con scenari alternativi di aiuto, in particolare con i sistemi adottati con maggiore successo in altri settori.

2.184. Se, d'altro canto, le OP devono continuare a svolgere il ruolo attuale, occorre valutare anche la possibilità di introdurre ulteriori incentivi per incoraggiare l'adesione a tali organizzazioni. La Commissione dovrebbe intervenire sull'inequale ripartizione dei finanziamenti comunitari. Il che significa che va rafforzata la capacità delle OP deboli. La Commissione potrebbe valutare l'opportunità di subordinare la concessione dell'aiuto all'adesione ad OP riconosciute, come avviene in altri mercati (ad esempio, per le banane). Ciò potrebbe accrescere l'efficacia delle OP e scoraggiare la sovrapproduzione. Occorre rivedere il metodo per ridurre gli aiuti in caso di superamento dei limiti per il ritiro, al fine di renderlo più dissuasivo (cfr. il paragrafo 2.155).

2.185. Per quanto riguarda la gestione e il controllo dell'OCM, la Commissione dovrebbe assicurare una più attenta sorveglianza dell'attuazione dei programmi operativi e, ove necessario, intervenire affinché le misure adottate dalle OP mirino a migliorare la competitività e i risultati (cfr. paragrafi 2.151) e rispondano più

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

per quelli destinati all'industria della trasformazione. Essa ribadisce la propria convinzione che la concentrazione dell'offerta da parte delle OP, che ne consente il controllo, ed una politica contrattuale con il settore della trasformazione siano strumenti efficaci per realizzare questo miglioramento. Essa non contesta il fatto che gli strumenti generali dell'OCM, ovvero le norme, i fondi di esercizio, i ritiri, le misure all'importazione e le restituzioni all'esportazione, debbano talvolta essere integrati da «misure specifiche», necessarie per facilitare l'evoluzione di talune particolari situazioni. È così che in passato sono stati messi in atto regimi specifici di sostegno per il settore della frutta a guscio o dei frutti rossi. La Commissione continua a riflettere costantemente sui possibili miglioramenti o cambiamenti da apportare all'OCM in vigore.

2.183-2.185. *La Commissione ringrazia la Corte delle sue raccomandazioni, pur non potendole accettare tutte, come sopra indicato. Essa condivide pienamente i timori della Corte quanto alle informazioni statistiche e non mancherà di comunicarle agli Stati membri, spesso restii a rispondere alle sue domande e dai quali essa dipende ampiamente su questo punto. Essa ammette la necessità di «svolgere analisi economiche obiettive e indagini del mercato», che realizzerà in funzione delle risorse in termini di personale di cui essa disporrà. Essa ricorda infine che l'obiettivo principale del regolamento (CE) n. 609/2001 è stato, prima ancora che la Corte lo chiedesse, di definire con maggiore esattezza le azioni e le spese che possono figurare in un programma operativo e quelle che debbono invece rimanerne escluse.*

La Commissione ammette che il miglioramento della situazione del settore ortofrutticolo è legato all'aumento della concentrazione dell'offerta tramite le OP. La Commissione indica che, a partire dalla riforma del 1996 e dalle modifiche del 2000, la quasi totalità del sostegno economico a questo settore passa esclusivamente attraverso dette OP. Infine, essa ritiene necessario rafforzare il controllo delle OP esistenti per evitare che organizzazioni prive di reale efficienza economica e commerciale e senza altra ambizione all'infuori di quella di beneficiare del sostegno comunitario rallentino il dinamismo del settore e frenino il raggruppamento dei produttori.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

direttamente alle effettive esigenze del mercato (cfr. il paragrafo 2.152). La Commissione dovrebbe provvedere affinché lo speciale corpo di ispettori disponga di sufficienti risorse per adempiere alle proprie funzioni di controllo ed intervenga, ove necessario, per accertare l'affidabilità delle procedure di controllo adottate dagli Stati membri (cfr. i paragrafi 2.168-2.175). È infine essenziale che la Commissione modifichi e semplifichi il regolamento (CE) n. 1647/98, in modo da chiarire quali voci ammissibili debbano essere finanziate dalle organizzazioni di produttori ed evitare così errate interpretazioni del regolamento che comportano un uso poco efficiente dei fondi (cfr. i paragrafi 2.147, 2.149 e 2.150); è fondamentale inoltre che precisi come debbano essere classificate le spese, per consentire l'estrazione di dati attendibili ai fini della valutazione (cfr. il paragrafo 2.148).

PRINCIPALI OSSERVAZIONI FORMULATE IN RELAZIONI SPECIALI

2.186. I paragrafi che seguono contengono una sintesi delle principali osservazioni formulate in relazioni speciali su taluni aspetti del FEAOG-Garanzia; tali relazioni, che sono state adottate dalla Corte dopo la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, non sono state prese in considerazione nel corso della procedura di scarico sui conti dell'esercizio 1999.

La riforma della liquidazione dei conti

2.187. La liquidazione dei conti è stata esaminata, oltre che nei paragrafi 2.53-2.97 della presente relazione per quanto riguarda specificamente l'esercizio finanziario 2000, anche nella relazione speciale n. 22/2000⁽¹¹⁶⁾, che ne ha analizzato la riforma introdotta nel 1996. Nella relazione, la Corte concludeva che la riforma ha maggiormente responsabilizzato gli Stati membri. Si tratta di un risultato importante, anche se non vi è stata un'accelerazione dei tempi complessivi di liquidazione delle spese, sia in termini finanziari, che di conformità, per un dato esercizio FEAOG.

2.186. *La Commissione ha dato seguito alle osservazioni della Corte.*

2.187. *Per quanto riguarda i tempi complessivi della procedura di conformità, la Commissione ammette che le ultime rettifiche per il 1996 non saranno più rapide di quanto sarebbe avvenuto con la vecchia procedura. Tuttavia, la nuova procedura ha fatto sì che venissero applicate rettifiche considerevoli con molto anticipo rispetto al passato (cfr. punti 54 e 55).*

Il 1996 è stato il primo anno di applicazione della nuova procedura di liquidazione dei conti; la Commissione prevede che le rettifiche definitive relative ad esercizi successivi saranno operate con molto anticipo rispetto al sistema precedente. La riforma non ha ancora esplicito integralmente i suoi effetti. In questo contesto la Commissione ritiene che la procedura di conciliazione abbia contribuito a questo miglioramento complessivo.

La Commissione si compiace della conclusione della Corte secondo cui la riforma della procedura di liquidazione dei conti ha determinato una maggiore responsabilizzazione e costituisce un risultato importante.

⁽¹¹⁶⁾ Relazione speciale n. 22/2000 sulla valutazione della procedura riformata di liquidazione dei conti (GU C 69 del 2.3.2001).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.188. Il numero degli organismi pagatori resta comunque eccessivo e troppi di questi non soddisfano tutti i criteri per il riconoscimento. La Commissione, di conseguenza, ha fatto ricorso a rettifiche sui conti di due Stati membri nell'ambito della liquidazione dei conti.

2.189. Benché sia stato necessario ovviare a carenze tecniche, gli organismi di certificazione sono in genere riusciti a produrre relazioni e certificati entro i termini previsti. Per circa un terzo della spesa totale dichiarata dagli organismi pagatori per il 1998, sono stati emessi certificati con riserva (il che non significa necessariamente che le spese siano irregolari).

2.190. Il ricorso all'organo di conciliazione ha comportato una riduzione complessiva di circa il 10 % delle rettifiche finanziarie applicate nei confronti degli Stati membri. La Commissione, però, dovrebbe affrontare il problema dei ritardi osservati nel corso della procedura di conciliazione e prendere atto del fatto che, in molti casi, l'organo di conciliazione non è riuscito a conciliare le posizioni divergenti della Commissione e degli Stati membri.

Il sistema integrato di gestione e controllo (SIGC)

2.191. La relazione speciale n. 4/2001⁽¹¹⁷⁾ giungeva alla conclusione che il SIGC costituiva una base valida per controllare le spese relative ai seminativi ed ai premi per gli animali (circa 6 milioni di domande di aiuti all'anno). Le principali raccomandazioni rivolte dalla Corte alla Commissione riguardano lo sviluppo di un sistema d'informazione gestionale efficiente, nonché la semplificazione e l'armonizzazione del quadro regolamentare (cfr. il paragrafo 2.48).

Quote latte

2.192. La relazione speciale n. 6/2001⁽¹¹⁸⁾ verteva sulla valutazione dell'efficacia del regime delle quote in termini di controllo della produzione di latte nell'UE e di conseguimento dell'equilibrio di mercato. La produzione è stata contenuta entro il livello stabilito e vi è stata un'inversione di tendenza relativamente all'onere che l'OCM comporta per il bilancio comunitario, che in passato era in costante crescita. Il livello globale delle quote fissate, tuttavia, non ha permesso di adeguare la produzione di latte al consumo interno e all'esportazione non sovvenzionati. Inoltre, nonostante le eccedenze sovvenzionate, che comportano una spesa di circa 3 miliardi di euro all'anno, le decisioni sulla riforma

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.188. *L'autorità legislativa ha stabilito che il numero di organismi pagatori debba essere definito dagli Stati membri. La Commissione sarebbe favorevole a una riduzione del numero di tali organismi, ma la sua influenza è limitata. Essa, tuttavia, ha incoraggiato gli Stati membri ad agire in tal senso e alcuni hanno aderito all'invito. Il numero degli organismi pagatori è stato ridotto a 86 nel settembre 2000.*

2.189. *La Commissione ritiene eccessivamente semplicistico utilizzare come criterio di rendimento l'importo della spesa dichiarato da organismi di certificazione includendo i conti corredati di riserve. È importante esaminare singolarmente ciascuna riserva prima di formulare giudizi in merito.*

2.190. *I tempi della procedura di conciliazione non sono di competenza dei servizi della Commissione e, di fatto, il ravvicinamento delle posizioni divergenti della Commissione e degli Stati membri non è sempre opportuno per le parti in causa.*

2.191. *La Commissione sta procedendo alla codifica di tutta la normativa in materia.*

2.192. *L'attuale livello delle quote è il risultato di decisioni politiche e la relativa spesa — circa 3 miliardi di euro l'anno come precisato dalla Corte — consente di realizzare non soltanto l'equilibrio del mercato, bensì è destinata all'insieme degli obiettivi della politica agricola comune quali il reddito dei produttori e lo sviluppo rurale, oltre ad altri aspetti economici quali l'occupazione nelle imprese di trasformazione.*

Il regime delle quote è stato uno strumento fondamentale per il controllo della spesa nel settore lattiero-caseario e in questo senso il costo per il contribuente è considerevolmente diminuito da quando il regime è stato istituito, nel 1984.

⁽¹¹⁷⁾ GU C 214 del 31.7.2001.

⁽¹¹⁸⁾ GU C 305 del 30.10.2001.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

dell'OCM nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari prevedevano un incremento del 2,5 % dei quantitativi nazionali di riferimento tra l'aprile 2000 e l'aprile 2005.

2.193. A circa 17 anni dalla sua introduzione nel 1984, il regime delle quote non è ancora pienamente applicato. L'Italia continua a non imporre il pagamento del prelievo ai singoli produttori, mentre, in Spagna e Grecia, nonostante i miglioramenti conseguiti, permangono problemi relativi alla riscossione dei prelievi ancora dovuti. Sebbene la Commissione abbia recuperato presso gli Stati membri le somme dovute a titolo dei prelievi non versati dai produttori di latte, la misura ha perso il suo effetto dissuasivo sui produttori e ha avuto invece l'effetto di un sussidio nazionale a taluni produttori di latte, determinando così una distorsione della concorrenza.

2.194. A breve termine, la Commissione dovrebbe esaminare la possibilità di consentire trasferimenti di quote tra produttori che operano in diversi Stati membri. A medio termine, essa dovrebbe formulare proposte per adeguare il livello globale della produzione di latte a quello del consumo interno non sovvenzionato e delle potenziali esportazioni non sovvenzionate, smantellando il regime delle quote.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Secondo la Commissione, nella situazione attuale la fissazione delle quote a un livello che consenta di realizzare l'equilibrio tra la produzione da un lato, e i consumi e le esportazioni non sovvenzionate, dall'altro, determinerebbe una riduzione della produzione dell'ordine del 20 %. Essa ritiene che ciò comporterebbe uno smantellamento della capacità di produzione e quindi di trasformazione.

Le decisioni prese dal Consiglio nel quadro dell'Agenda 2000 sono il frutto di intensi negoziati politici e l'aumento delle quote è stata la contropartita della proroga del regime oltre il 31 marzo 2000, data di scadenza della normativa del 1992. D'altro canto, tale aumento è stato reso possibile dalla diminuzione dei prezzi istituzionali prevista a decorrere dal 2005. Per quanto riguarda gli aumenti specifici, essi non dovrebbero contribuire ad aumentare lo squilibrio dato che corrispondono in ampia misura a quantitativi già prodotti.

2.193. *Per quanto riguarda l'attuazione parziale del regime, la Commissione, oltre ad applicare rettifiche finanziarie, ha avviato procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia (parere motivato 97/2228) e della Spagna (parere motivato 97/2227) per applicazione inesatta del regime delle quote lattiere e mancata riscossione del prelievo. Nel caso dei due Stati membri summenzionati i problemi derivano in parte dal fatto che i produttori e gli acquirenti hanno contestato il prelievo in sede giudiziaria a livello nazionale e che tali azioni hanno tempi molto lunghi.*

2.194. *La Commissione ritiene che la possibilità di trasferimento di quote tra Stati membri metterebbe in discussione i fondamenti della normativa sulle quote di cui al regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio, dato che il sistema concepito si fonda su una quota nazionale. Ritiene inoltre che una modifica di tale entità del sistema amministrativo di gestione delle quote non sia opportuna nella prospettiva della Corte di smantellamento del regime.*

Come indicato nella risposta al punto 2.198, la fissazione del livello delle quote si fonda su altri fattori oltre a quello finanziario. Secondo la Commissione, adeguare la produzione di latte al consumo non sovvenzionato e alle esportazioni non sovvenzionate, come richiesto dalla Corte, significherebbe ridurre di circa il 20 % l'attuale livello di quote. Inoltre, siffatta riduzione della produzione potrebbe comportare indennizzi ai produttori e per tale motivo non appare coerente con la cessazione del regime delle quote proposta dalla Commissione.

Per quanto riguarda il futuro, il Consiglio si è impegnato a procedere nel 2003, sulla scorta di una relazione della Commissione, ad un riesame intermedio onde consentire la cessazione dell'attuale regime di prelievo supplementare dopo il 2006. In questo contesto, nella preparazione della sua relazione la Commissione esaminerà varie opzioni.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Relazione speciale sulla BSE (Encefalopatia spongiforme bovina)

2.195. Nella relazione speciale n. 19/98 ⁽¹¹⁹⁾, la Corte raccomandava innanzitutto alla Commissione, per quanto riguarda il controllo della BSE, di elaborare una strategia per gestire la crisi e di assicurare l'applicazione di adeguati sistemi di registrazione e di identificazione degli animali. Nel seguito dato alla sua precedente relazione (Relazione speciale n. 14/2001 ⁽¹²⁰⁾), la Corte ha esaminato in particolare le azioni intraprese dalla Commissione per individuare ed eradicare la BSE.

2.196. In tale contesto, la Corte ha concluso che la strategia adottata dalla Commissione per affrontare il problema della BSE è fondamentalmente adeguata, ma che i seguenti fattori ne limitano fortemente l'efficacia:

- a) le procedure istituzionali previste per l'adozione di disposizioni normative hanno limitato e ritardato l'attuazione di misure fondamentali ai fini del controllo della BSE, come l'obbligo di rimuovere i materiali specifici a rischio (MSR) e il divieto di utilizzarli nei mangimi in tutta l'UE,
- b) l'attuazione della normativa relativa alla BSE da parte degli Stati membri è stata inadeguata in diversi settori fondamentali; il divieto di utilizzare le farine di carne e di ossa provenienti da mammiferi per l'alimentazione di ruminanti non è stato correttamente applicato nella maggior parte degli Stati membri, molti dei quali, in passato, non hanno rilevato la reale incidenza della BSE, sottostimandola. I consumatori e gli animali sono perciò esposti a rischi diversi nei vari Stati membri, per l'effetto combinato dell'inadeguata attuazione delle misure per il controllo della BSE e della mancanza (fino a poco tempo fa) di una definizione di MSR valida a livello comunitario,
- c) le misure di cui la Commissione dispone attualmente per imporre agli Stati membri l'applicazione delle norme in materia di BSE sono insufficienti,
- d) i sistemi di identificazione e registrazione degli animali non sono ancora pienamente operativi in tutti gli Stati membri, nonostante il termine ultimo per la loro introduzione fosse stato fissato al 1° gennaio 2000.

2.195. *La Commissione ritiene che in generale la relazione costituisca un'analisi corretta ed obiettiva delle misure relative alla BSE istituite ed attuate dal 1998. I servizi della Commissione condividono in generale le conclusioni e le raccomandazioni della relazione.*

2.196. *Le riflessioni della Corte sul riorientamento delle sovvenzioni e gli incentivi all'estensivizzazione rappresentano la parte principale della decisione proposta dalla Commissione e adottata dal Consiglio Agricoltura il 20 giugno 2001. Le decisioni riguardano il periodo 2001-2003 e prevedono tra l'altro, per entrambi i regimi di premio, la riduzione progressiva della densità di carico da 2 UBA/ha a 1,8 UBA/ha; per quanto riguarda il premio speciale per i bovini una consistente riduzione dei massimali nazionali e, per quanto riguarda il regime di premio per vacca nutrice, l'introduzione di un numero minimo obbligatorio di giovenche da detenere a titolo del regime e la sospensione della riassegnazione dei diritti attinti dalle riserve nazionali.*

⁽¹¹⁹⁾ Relazione speciale n. 19/98 sul finanziamento, da parte della Comunità, di determinate misure adottate a seguito della crisi BSE (GU C 383 del 9.12.1998).

⁽¹²⁰⁾ GU C 324 del 20.11.2001.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.197. La relazione della Corte pone l'accento su altre questioni, come i metodi moderni di produzione e di commercializzazione del bestiame, in particolare i metodi di alimentazione e di allevamento, sui problemi posti dai regimi di sostegno per i bovini collegati alla produzione previsti nell'ambito della PAC e sull'eventuale necessità di attribuire alla Commissione poteri specifici supplementari che le consentano di imporre agli Stati membri l'adozione di determinate azioni.

Restituzioni all'impiego della fecola di patate e degli amidi di cereali e aiuti alla fecola di patate

2.198. La relazione speciale n. 8/2001 ⁽¹²¹⁾ ha preso in esame il funzionamento del regime delle restituzioni alla produzione, come modificato nel 1992, e il pagamento di aiuti diretti alla produzione di patate da fecola e alle fecolerie. Queste sovvenzioni, che nel 2000 hanno comportato un onere di circa 900 milioni di euro per il bilancio comunitario, mirano a preservare la competitività dei produttori e degli utilizzatori comunitari di amido di cereali e di fecola di patate.

2.199. La Corte ha svolto controlli nei tre Stati membri (Germania, Francia e Paesi Bassi) che beneficiano, complessivamente, di circa il 70 % della spesa e ha formulato osservazioni sulla qualità dei controlli, sul metodo di calcolo delle restituzioni alla produzione, sulla sorveglianza degli amidi modificati e sulla gestione del sistema di contingentamento della produzione di patate da fecola.

2.200. La Commissione non ha mai valutato se i principali obiettivi del sistema fossero in procinto di essere raggiunti, soprattutto per quanto riguarda la competitività delle industrie che utilizzano l'amido e la fecola, il reddito degli agricoltori che beneficiano degli aiuti diretti e la compensazione dello svantaggio strutturale proprio delle fecolerie.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.198-2.200. Sulla base delle osservazioni della Corte la Commissione conclude che l'attuazione del regime in questione non presenta grossi problemi. La Corte ha evidenziato talune carenze che tuttavia, a parte il problema relativo ad uno Stato membro, non sembrano gravi. Qualsiasi sistema è perfettibile e la Commissione non mancherà di attirare l'attenzione degli Stati membri sulle conclusioni formulate dalla Corte nella presente relazione.

2.199. Per quanto riguarda la sorveglianza degli amidi modificati, la Commissione, consapevole della possibilità di abusi ed irregolarità, ha proceduto periodicamente ad analisi e scambi di opinioni con gli Stati membri e con gli operatori del settore sull'applicazione delle misure specifiche relative agli amidi modificati. Talune disposizioni regolamentari sono state adeguate, prevedendo tra l'altro dichiarazioni con cui i fabbricanti si impegnano a garantire il corretto impiego del prodotto, che gli Stati membri sono tenuti a far rispettare e a controllare. Essa è inoltre pronta, se necessario, ad esaminare le condizioni vigenti ed eventualmente le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1722/93.

2.200. La Commissione esamina periodicamente la situazione del settore e consulta i servizi competenti degli Stati membri e gli ambienti professionali interessati. Inoltre, nel quadro della valutazione sistematica delle politiche agricole settoriali, la DG Agricoltura ha programmato per il 2000 l'avvio di uno studio relativo alla valutazione della politica comunitaria dell'amido e dei prodotti amilacei. Verranno valutate le seguenti questioni principali:

- da un lato, l'efficacia e l'efficienza delle misure applicate nel settore dell'amido e dei prodotti amilacei, tra cui le restituzioni alla produzione e all'esportazione, nonché le misure specifiche nel settore della fecola di patate, compresi il premio alle fecolerie e i contingentamenti di produzione,
- dall'altro, diverse questioni attinenti al reddito agricolo e allo sviluppo delle regioni interessate.

⁽¹²¹⁾ GU C 294 del 19.10.2001.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Restituzioni all'esportazione — Destinazione e commercializzazione [relazione speciale n. 7/2001 (122)]

2.201. Il sistema delle restituzioni all'esportazione, che costa al contribuente dell'UE circa 5 miliardi di euro all'anno, prevede che i tassi di restituzione per alcuni prodotti siano differenziati in funzione della destinazione, a condizione che vengano presentate prove soddisfacenti (prove di arrivo a destinazione) della commercializzazione delle merci nel paese di destinazione dichiarato.

2.202. Nel 1992, la Commissione ha predisposto un catalogo di prove tipo per aiutare gli Stati membri a verificare le prove di arrivo a destinazione, ma da allora tale catalogo non è stato aggiornato. Sono emerse notevoli disparità tra gli Stati membri per quanto riguarda questo tipo di controlli.

2.203. Sebbene la Commissione non abbia svolto un controllo generale del sistema delle prove di arrivo a destinazione, ha constatato comunque gravi carenze nei controlli espletati dagli Stati membri al momento dell'esportazione, che hanno dato luogo a rettifiche finanziarie pari a 188 milioni di euro.

2.204. Alcuni Stati membri non hanno svolto i controlli obbligatori delle società di sorveglianza riconosciute. Quando controlli di questo tipo hanno avuto luogo, sono emerse gravi carenze ed irregolarità a cui non sempre, però, è stato dato seguito in modo soddisfacente.

I risultati dello studio dovrebbero essere disponibili a fine 2001. Vari elementi in fase di elaborazione potranno risultare utili per la preparazione della relazione che la Commissione presenterà al Consiglio entro il 31 ottobre 2001, come stabilito dal regolamento (CE) n. 1868/94 del Consiglio, in merito alla ripartizione del contingente di fecola di patate nella Comunità; se necessario, la relazione sarà accompagnata dalle opportune proposte.

2.202. *Il sistema scelto per comprovare l'importazione in un paese terzo si fonda in particolare su una documentazione pubblica, quale i documenti doganali d'importazione. Nel 1992 è stato effettivamente messo a disposizione degli Stati membri un catalogo di moduli e di timbri doganali validi in 59 paesi terzi. La Commissione è favorevole all'idea di studiare la possibilità di creare un catalogo, almeno per taluni paesi terzi, e di aggiornarlo in modo continuativo.*

2.203. *Sebbene la Commissione non abbia svolto un controllo generale del sistema delle prove di arrivo a destinazione, essa ha svolto un controllo specifico sulle prove di arrivo a destinazione rilasciate da società di sorveglianza in Germania, di fatto l'unico Stato membro che abbia accettato in grande scala tali certificati. Ciò ha dato luogo a rettifiche finanziarie pari a circa 20 milioni di euro.*

2.204. *Il riconoscimento e il controllo del funzionamento della società di sorveglianza è di competenza degli Stati membri. Tuttavia, qualora uno Stato membro decida di ritirare il riconoscimento rilasciato ad una società di sorveglianza, la Commissione ne informa gli altri Stati membri. Essa comunica inoltre, se ne è a conoscenza, i motivi per i quali lo Stato membro ha ritirato il riconoscimento.*

Inoltre, quando la Commissione è stata informata che uno Stato membro aveva ritirato il riconoscimento ad una società di sorveglianza appartenente ad un gruppo è stato chiesto agli altri Stati membri nei quali avevano sede filiali del gruppo riconosciute di verificare se in tali filiali esistessero le stesse carenze.

Le condizioni per il riconoscimento delle società di sorveglianza verranno valutate nell'ambito del controllo in corso (iniziato nel maggio 2001) sulle restituzioni differenziate effettuato nel quadro della liquidazione dei conti.

(122) GU C 314 dell'8.11.2001.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

2.205. Benché alle ambasciate degli Stati membri nei paesi terzi fosse stato attribuito un ruolo chiave nella sorveglianza dell'arrivo delle merci esportate, gli Stati membri non hanno emanato linee guida sulle verifiche da svolgere prima di rilasciare i certificati di scarico. Raramente sono stati espletati controlli fisici all'atto dello scarico delle merci.

2.206. L'ULAF e la DG AGRI hanno individuato o condotto all'individuazione di una serie di gravi irregolarità e di sospetti casi di frode in alcuni dei principali paesi di destinazione delle esportazioni. Le società di sorveglianza erano implicate in alcuni di questi casi. Nel corso del controllo della Corte sono stati individuati altri casi di sospette irregolarità e casi in cui il pagamento delle restituzioni per determinate destinazioni non pareva giustificato. I pagamenti di cui si sospetta l'irregolarità, menzionati nella relazione in causa, ammontano a circa 100 milioni di euro.

2.207. Il rispetto del sistema delle prove di arrivo a destinazione comporta un onere sia per le amministrazioni che per gli operatori commerciali, ma fornisce un grado di certezza minimo. La Corte ha raccomandato che le prove di arrivo siano richieste unicamente in caso di dubbio, oppure per destinazioni ad alto rischio, ma che i controlli ex post svolti dagli Stati membri sulla commercializzazione siano intensificati e includano la consultazione di basi dati sui movimenti delle navi e dei container nonché dei documenti tenuti dai trasportatori per tutte le operazioni selezionate ai fini del controllo. Qualora venisse mantenuto l'obbligo di presentare sistematicamente le prove di arrivo a destinazione, la Corte ha raccomandato di potenziare notevolmente il sistema attualmente in uso per convalidare le prove di arrivo e autorizzare le società di sorveglianza e le ambasciate degli Stati membri a rilasciare tali prove.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.205. *I certificati di scarico rilasciati dalle ambasciate costituiscono una delle prove previste dalla normativa ai fini del pagamento della restituzione. Le varie prove utilizzabili sono elencate in modo esaustivo all'articolo 16 del regolamento (CE) n. 800/1999.*

2.206. *Secondo le informazioni trasmesse dalla Corte, l'importo si riferisce fondamentalmente a sospette irregolarità riscontrate in uno Stato membro nel periodo 1994-1996 (60 milioni di euro) e ad esportazioni irregolari verso l'Iraq dopo la decisione di embargo del 1991 (circa 40 milioni di euro). Nei confronti di questi casi la Commissione ha promosso azioni legali secondo la normativa. Per gli altri casi la Commissione adotterà gli adeguati provvedimenti.*

2.207. *Non è possibile rendere meno rigorose le condizioni relative alla presentazione delle prove di arrivo, come raccomandato dalla Corte, purché richiedendo la prova di arrivo soltanto nei casi dubbi oppure per destinazioni ad alto rischio si determinerebbe il rischio che le esportazioni verso paesi per i quali non è fissata una restituzione all'esportazione possano sfuggire ai controlli. Inoltre, comporterebbe maggiori rischi di frodi ed irregolarità ed esporrebbe la Comunità a critiche di fondo sul modo in cui l'UE sorveglia e controlla gli scambi sovvenzionati con paesi terzi, in particolare in considerazione degli impegni internazionali di astenersi dal concedere una restituzione all'esportazione per determinati mercati.*

La Commissione discuterà con i servizi competenti per i controlli ex post le modalità secondo le quali la consultazione di banche dati sui movimenti delle navi e dei container può essere inserita nei programmi di controllo.

Inoltre, la Commissione studierà un sistema che implichi una maggiore responsabilizzazione delle società di sorveglianza. In questo contesto discuterà con gli Stati membri la possibilità di subordinare il riconoscimento delle società di sorveglianza al deposito di una cauzione.

2.206-2.211. *La relazione speciale sulle restituzioni alle esportazioni non usa i termini «gravi abusi», bensì fa riferimento a sospette irregolarità e casi in cui è discutibile la giustificazione del pagamento di restituzioni.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Elementi comuni alle osservazioni e alle conclusioni formulate nelle relazioni sopra indicate

2.208. Quattro relazioni speciali, tra le sei sopra indicate, prendono atto di importanti risultati positivi. Il sistema di liquidazione dei conti riformato e il SIGC hanno entrambi contribuito a migliorare la gestione di consistenti risorse comunitarie, mentre il regime delle quote latte ha limitato la produzione al livello stabilito. La strategia adottata dalla Commissione per affrontare il problema della BSE è fondamentalmente adeguata. La quinta relazione, sulla fecola di patate, contiene invece meno osservazioni positive, mentre la sesta conferma che il regime di restituzioni all'esportazione differenziate poteva dal luogo a gravi abusi.

2.209. Alcuni obiettivi importanti non sono stati conseguiti. La riforma non ha ridotto il tempo totale necessario per completare la liquidazione delle spese per un dato anno, sia in termini finanziari che di conformità. Il regime delle quote latte non ha adeguato il livello della produzione a quello della domanda non sovvenzionata. Le azioni per affrontare la BSE sono state limitate dalle procedure istituzionali per l'adozione della normativa nonché dall'attuazione inadeguata da parte degli Stati membri in diversi settori fondamentali. Per quanto riguarda gli aiuti alla fecola di patate e le restituzioni all'esportazione differenziate, la Commissione non ha svolto alcuna valutazione sul raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

2.210. Sono emerse lacune persistenti nelle verifiche svolte dagli Stati membri sulle operazioni comunitarie per quanto riguarda il SIGC e le restituzioni alle esportazioni. A 17 anni dalla sua introduzione, il sistema delle quote latte non è stato ancora pienamente applicato.

2.211. La semplificazione e l'armonizzazione potrebbero contribuire, in generale, a migliorare la gestione, a limitare le spese amministrative e a ridurre l'onere a carico dei beneficiari degli aiuti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda la relazione speciale sulla fecola di patate, dalle osservazioni della Corte si può concludere che l'attuazione del regime non presenta grosse difficoltà. La Corte ha rilevato talune carenze che tuttavia, a parte il problema in uno Stato membro, non sembrano gravi.

Relazione speciale «Liquidazione dei conti»

Per quanto riguarda i tempi complessivi della procedura di conformità, la Commissione ammette che le ultime rettifiche relative all'esercizio 1996 non saranno più rapide di quanto sarebbero state con la vecchia procedura. Tuttavia, la nuova procedura ha fatto sì che venissero applicate rettifiche considerevoli con molto anticipo rispetto al passato.

Il 1996 è stato il primo anno di applicazione delle nuove procedure di liquidazione dei conti; la Commissione prevede che le rettifiche definitive relative ad esercizi successivi saranno operate con molto anticipo rispetto al sistema precedente. La riforma non ha ancora esplicato integralmente i suoi effetti. In questo contesto la Commissione ritiene che la procedura di conciliazione abbia contribuito a questo miglioramento complessivo.

Relazione speciale «Quote latte»

Secondo la Commissione, nella situazione attuale la fissazione delle quote a un livello che consenta di realizzare l'equilibrio tra la produzione da un lato, e i consumi e le esportazioni non sovvenzionate, dall'altro, determinerebbe una riduzione della produzione dell'ordine del 20 %. Essa ritiene che ciò comporterebbe uno smantellamento della capacità di produzione e quindi di trasformazione.

Relazione speciale «BSE»

La Commissione si compiace del giudizio positivo espresso sulla strategia messa a punto per affrontare la crisi della BSE.

Relazione speciale «Amidi»

La Commissione ha avviato uno studio approfondito i cui risultati saranno disponibili alla fine del 2001.

La Corte illustra in termini generali le principali carenze relative ai controlli riscontrate in alcuni Stati membri. La Commissione concorda sul fatto che anche negli Stati membri in cui è stato attuato il SIGC permangono carenze che vengono trattate di conseguenza nell'ambito della procedura della liquidazione dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda le restituzioni all'esportazione occorre aggiungere che agli Stati membri sono state applicate rettifiche per le persistenti carenze nella verifica delle operazioni comunitarie. Le decisioni ad hoc della Commissione nn. 4, 5 e 6 riguardano rettifiche per circa 230 milioni di euro.

Per quanto riguarda l'attuazione parziale del regime, la Commissione, oltre ad applicare rettifiche finanziarie, ha avviato procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia (parere motivato 97/2228) e della Spagna (parere motivato 97/2227) per applicazione inesatta del regime delle quote lattiere e mancata riscossione del prelievo. Nel caso dei due Stati membri summenzionati i problemi derivano in parte dal fatto che i produttori e gli acquirenti hanno contestato il prelievo in sede giudiziaria a livello nazionale e che tali azioni hanno tempi molto lunghi.

La Commissione continuerà la sua opera di semplificazione ed armonizzazione del pertinente quadro normativo.

CAPITOLO 3

Azioni strutturali

3.0. INDICE	Paragrafi
Introduzione	3.1
La gestione del bilancio	3.2-3.23
Introduzione	3.2-3.6
Esecuzione degli stanziamenti	3.7-3.9
Ripartizione indicativa degli stanziamenti disponibili per il periodo 2000-2006	3.10-3.12
Riepilogo delle osservazioni della Commissione sulla gestione finanziaria	3.13-3.15
Esecuzione delle programmazioni	3.16-3.23
Periodo 2000-2006: un avvio più lento del previsto	3.17-3.19
Periodo 1994-1999	3.20
Periodi anteriori al 1994: la chiusura degli interventi	3.21-3.23
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	3.24-3.77
Introduzione	3.24-3.27
Analisi delle operazioni pertinenti	3.28-3.43
Impegni	3.28-3.30
Pagamenti	3.31-3.39
Impegni ancora da liquidare	3.40-3.43
Analisi dei sistemi in materia di controllo	3.44-3.73
Attuazione del regolamento (CE) n. 2064/97	3.44-3.56
Attuazione delle nuove disposizioni in vista del periodo di programmazione 2000-2006	3.57-3.61
Le procedure di chiusura degli interventi	3.62-3.71
I controlli espletati dalla Commissione	3.72-3.73
Conclusioni e raccomandazioni	3.74-3.77
Conclusioni	3.74-3.76
Raccomandazioni	3.77
Seguito dato alle osservazioni precedenti	3.78-3.116
Le azioni a favore delle piccole e medie imprese (PMI)	3.78-3.92
Introduzione	3.78
Conferma delle lacune riscontrate dalla Corte	3.79
Considerazione, a livello di regolamento, delle lacune riscontrate	3.80-3.83
Migliore identificazione delle azioni a favore delle PMI	3.84-3.85
Le iniziative prese per migliorare la verifica del rispetto delle norme in materia di concorrenza	3.86-3.88
Aspetti specifici del Fondo sociale europeo	3.89-3.90
L'ingegneria finanziaria e i servizi alle imprese	3.91-3.92

Relazione speciale n. 22/98 sulla parità di opportunità fra donne e uomini	3.93-3.95
L'Iniziativa comunitaria Leader	3.96-3.112
Il controllo di Leader I	3.96-3.97
Il seguito dato al controllo di Leader II	3.98-3.100
Dotazioni finanziarie	3.101-3.102
Lacune nella gestione di Leader II	3.103-3.110
Conclusione	3.111-3.112
Osservazioni della DAS 1998 relative al FESR e al Fondo di coesione	3.113-3.116
Riassunto delle relazioni speciali	3.117-3.131
Relazione speciale n. 1/2001 sull'iniziativa comunitaria URBAN	3.117-3.122
Relazione speciale n. 12/2001 su alcuni interventi strutturali a favore dell'occupazione	3.123-3.129
Relazione speciale n. 10/2001 sul controllo finanziario dei Fondi strutturali	3.130-3.131
Conclusioni e raccomandazioni	3.132-3.136

INTRODUZIONE

3.1. Il presente capitolo riguarda la rubrica 2 delle prospettive finanziarie relativa alle azioni strutturali. Esso esamina l'esecuzione dei quattro Fondi strutturali (FS): il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «Orientamento» (FEAOG-Orientamento), lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP), nonché l'esecuzione del Fondo di coesione.

LA GESTIONE DEL BILANCIO

Introduzione

3.2. Il 2000 è stato il primo esercizio delle nuove prospettive finanziarie e del periodo di programmazione 2000-2006 dei Fondi strutturali. L'esercizio è stato caratterizzato da una nuova nomenclatura di bilancio, da una notevole sottoutilizzazione degli stanziamenti d'impegno e di pagamento dovuta soprattutto ad un avviamento del nuovo periodo più lento del previsto e da un ricorso importante ai riporti di stanziamenti.

3.3. Nel bilancio 2000 è stata adottata una nuova nomenclatura di bilancio. Il titolo B2-1 «Fondi strutturali» è suddiviso in capitoli, non più per Fondo, bensì per obiettivi prioritari dei Fondi strutturali. Questa nuova struttura presenta il vantaggio di poter meglio identificare gli stanziamenti del nuovo periodo di programmazione; essa, inoltre, è coerente con il cofinanziamento di programmi plurifondo per obiettivo. Per quanto concerne i periodi precedenti, tuttavia, la nuova nomenclatura fa sì, ad esempio, che in un unico articolo (B2-1 0 4), figurino tutti gli stanziamenti di pagamento per i quattro Fondi strutturali a titolo del completamento dei programmi precedenti dell'obiettivo n. 1 (12 miliardi di euro). Come già segnalato dalla Corte nei pareri nn. 2/2001 e 4/97⁽¹⁾, per le linee dotate di tali

3.2. L'anno 2000 è stato ampiamente dedicato ai lavori di programmazione, come per i primi anni delle fasi di programmazione precedenti dei Fondi strutturali. Pertanto, l'utilizzo degli stanziamenti non ha potuto raggiungere la velocità di crociera prevista. Questa situazione era stata prospettata nell'accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 sulla disciplina di bilancio. La Commissione ritiene che, tenuto conto dell'entità e della complessità dei lavori di programmazione necessari, i tempi impiegati debbano essere considerati lunghi, ma ragionevoli.

3.3. A seguito del cambiamento della nomenclatura di bilancio a partire dal 2000, per ogni capitolo dei Fondi strutturali esiste una linea per il «completamento dei programmi precedenti» che riprende la totalità degli stanziamenti di pagamento dei Fondi relativi. In SINCOM questa linea è suddivisa, il che consente di individuare i pagamenti effettuati per Fondo.

La struttura di bilancio serve innanzitutto a determinare le attribuzioni specifiche degli stanziamenti in funzione di ogni destinazione. Quanto più le voci sono numerose, tanto più la gestione degli stanziamenti diventa complessa e tanto più si rendono necessari movimenti di stanziamenti per ottenere un'esecuzione ottimale. Si può concludere che l'ordine di grandezza della dotazione delle linee di bilancio non è un criterio fondamentale nella determinazione della struttura di bilancio, ma lo è piuttosto la presa di decisioni uniformi sulle spese.

⁽¹⁾ Parere n. 2/2001 su una proposta di regolamento del Consiglio recante il regolamento finanziario relativo al bilancio generale delle Comunità europee (presentato in virtù dell'articolo 279 del trattato /CE), paragrafo 6 (GU C 162 del 5.6. 2001, pag. 1). Parere n. 4/97 sulla proposta di regolamento (Euratom, CECA, CE) del Consiglio che modifica il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977, applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, paragrafo 15 e allegati 1.20 e 1.21 (GU C 57 del 23.2.1998, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

importi, il principio della specificità di bilancio perde, al momento della formazione del bilancio, il suo significato. Ciò porta alla coesistenza di linee di bilancio dotate di stanziamenti molto elevati e di altre dotate di alcune migliaia di euro.

3.4. Le azioni strutturali hanno costituito il 25,3 % degli impegni e il 33,1 % dei pagamenti effettuati sull'insieme degli stanziamenti disponibili nel 2000 (per maggiori dettagli, cfr. le tabelle 3.2 e 3.3). Gli impegni a titolo del nuovo periodo di programmazione 2000-2006 degli FS sono ammontati a 15 446,2 milioni di euro e i pagamenti a 5 906,7 milioni di euro. Le operazioni relative ai periodi precedenti ammontano a 2 397 milioni di euro in impegni effettuati soprattutto su stanziamenti riportati dall'esercizio precedente e a 19 998,9 milioni di euro in pagamenti. Per quanto riguarda il Fondo di coesione, le operazioni sono ammontate a 2 246,4 milioni di euro in termini di impegni e a 1 685,2 milioni di euro in termini di pagamenti.

3.5. Le previsioni di bilancio sono risultate, ancora una volta, molto lontane dall'esecuzione reale e la rete di bilancio per lo scambio di informazioni tra la Commissione e i ministeri delle Finanze degli Stati membri si è rivelata poco efficace. Per quanto concerne gli stanziamenti di pagamento, è stato possibile evitare, per le azioni del periodo 2000-2006, una sottoutilizzazione ancora più forte, tramite il versamento di acconti pari al 7 % del contributo dei Fondi in luogo del 3,5 % previsto all'atto della formazione del bilancio e, per i periodi precedenti, attraverso la liquidazione tardiva di domande di pagamento, pari a 6,5 miliardi di euro, che alla fine del 1999 attendevano di essere istruite e liquidate ⁽²⁾.

3.5. La Commissione è cosciente del divario relativamente considerevole che si può constatare nelle previsioni di bilancio per il 2000, in particolare per quanto riguarda gli stanziamenti di pagamento.

Per gli stanziamenti d'impegno, le previsioni per il 2000 dipendevano dall'incertezza circa l'adozione dei programmi prima della fine dell'esercizio e, in minor misura, dalla ripartizione dei contributi concessi per i programmi tra i vari Fondi.

L'adozione tardiva degli interventi ha impedito che si giungesse ad un'esecuzione conforme alle prospettive finanziarie alla fine di esercizio e durante il primo trimestre 2001.

Per quanto concerne gli stanziamenti di pagamento, i ritardi nell'adozione di nuovi programmi hanno comportato una sottoseecuzione degli stanziamenti previsti per il pagamento degli anticipi iniziali. Tenuto conto della disponibilità di stanziamenti, la Commissione ha deciso di pagare l'intero importo dell'anticipo conformemente alle disposizioni del regolamento.

Inoltre, per i programmi in corso di esecuzione, i pagamenti sono effettuati sulla base delle domande presentate ad intervalli non regolari dagli Stati membri. Il sistema basato sulla rete di bilancio citata dalla Corte potrebbe essere messo in discussione soltanto per le previsioni relative a queste ultime operazioni.

Tuttavia la Commissione ritiene che il nuovo sistema di approntamento di previsioni basato sulle disposizioni dell'articolo 32, paragrafo 7 del regolamento (CE) n. 1260/1999 consentirà di migliorare gradualmente le previsioni, man mano che verranno istituite e si organizzeranno le autorità responsabili dei programmi 2000-2006.

⁽²⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafi 3.13-3.14 (GU C 342 dell' 1.12.2000).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.6. Alcuni obblighi giuridici delle Comunità del periodo di programmazione 1994-1999 sono rimasti senza copertura di bilancio per 160 milioni di euro ⁽³⁾. Dato che nel bilancio 2000 non sono stati iscritti stanziamenti d'impegno per il completamento degli interventi del periodo 1994-1999, è stato necessario coprire il disavanzo con una riduzione equivalente delle dotazioni del nuovo periodo di programmazione destinate inizialmente, in base ai regolamenti, alle azioni innovative e all'assistenza tecnica ⁽⁴⁾, attraverso uno storno effettuato dall'autorità di bilancio.

Esecuzione degli stanziamenti

3.7. La **tabella 3.1** illustra l'esecuzione degli stanziamenti delle azioni strutturali secondo la presentazione della rubrica 2 delle prospettive finanziarie. Gli stanziamenti d'impegno disponibili ammontavano, tenuto conto degli stanziamenti ricostituiti e degli stanziamenti riportati dal 1999, a 32 252 milioni di euro per i Fondi strutturali e a 2 662 milioni di euro per il Fondo di coesione. Globalmente, tali Fondi sono stati utilizzati, rispettivamente, in misura del 55,3 e dell'84,4 %. Gli

⁽³⁾ Cfr. il paragrafo 3.6 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999 e la dichiarazione di affidabilità 1999 (GU C 342 dell' 1.12.2000).

⁽⁴⁾ Il regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (regolamento generale) prevede la seguente ripartizione della dotazione dei Fondi strutturali: 69,7 % per l'obiettivo n. 1 (135,9 miliardi di euro), 11,5 % per l'obiettivo n. 2 (22,5 miliardi di euro), 12,3 % per l'obiettivo n. 3 (24,05 miliardi di euro), 5,35 % per le iniziative comunitarie e 0,65 % per le azioni innovative e l'assistenza tecnica.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda i 6,5 miliardi di euro, una parte considerevole di questi pagamenti è stata effettuata soltanto quando si sono verificate le condizioni necessarie, situazione questa che si è realizzata soltanto nel 2000 (adozione della decisione di modifica del programma adottata e ricevimento della domanda di pagamento).

3.6. *Nel 2000 la Commissione ha soddisfatto gli obblighi d'impegno finanziario relativi ad alcuni programmi del periodo 1994-1999 che, sussistendo le condizioni per essere interamente impegnati dall'esercizio 1999, non lo erano stati per mancanza di sufficienti stanziamenti iscritti nel bilancio 1999.*

Per poter finanziare questi obblighi è stato necessario trasferire un importo di 160 milioni di euro prelevati nel bilancio 2000 degli stanziamenti previsti per gli interventi del periodo 2000-2006, la cui attuazione era in ritardo.

Conformemente alle disposizioni dell'accordo interistituzionale del 6 maggio 1999, la Commissione ha proceduto innanzitutto ad effettuare gli adeguamenti possibili nel bilancio votato, prima di presentare all'autorità di bilancio una proposta di riesame delle prospettive finanziarie, autorità che ha adottato tale proposta.

3.7. *Sebbene l'esecuzione del bilancio nel 2000 corrisponda a quanto indicato dalla Corte, se si tenesse conto dell'esecuzione degli stanziamenti d'impegno riportati nel 2001, i tassi di esecuzione degli stanziamenti dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione iscritti nel bilancio 2000 giungerebbero all'80,8 % e al 100 %, rispettivamente.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

stanziamenti di pagamento disponibili, che ammontavano a 32 621 milioni di euro per i Fondi strutturali e a 2 959 milioni di euro per il Fondo di coesione, sono stati utilizzati, rispettivamente, al 79,4 e al 57,0 %.

3.8. Le **tabelle 3.2 e 3.3** presentano in dettaglio l'esecuzione degli stanziamenti della sottosezione B2 del bilancio («Azioni strutturali, spese strutturali, meccanismo finanziario, altre azioni agricole e regionali, trasporti e pesca») che rientrano nella rubrica 2 delle prospettive finanziarie ⁽⁵⁾. L'utilizzazione della maggior parte delle linee relative al nuovo periodo 2000-2006 è stata molto limitata (cfr. il paragrafo 3.17). In particolare, i tassi di esecuzione degli stanziamenti d'impegno per le linee dell'obiettivo n. 1 e dell'obiettivo n. 2 sono pari, per il solo nuovo periodo, al 56,8 % e al 4,5 %, mentre i tassi di esecuzione degli stanziamenti di pagamento sono pari al 53,7 % e al 7,2 %. Tutti i pagamenti effettuati nel 2000 costituiscono acconti iniziali, in quanto non hanno ancora avuto luogo pagamenti intermedi. All'atto della compilazione del bilancio, questi ultimi erano stati stimati in 1,3 miliardi di euro. Quanto alle nuove Iniziative comunitarie (Leader, Interreg, EQUAL e URBAN), l'esecuzione di bilancio è stata dello 0 %, tanto per gli impegni quanto per i pagamenti, non essendo stato approvato alcun intervento.

3.9. La Commissione ha deciso di riportare all'esercizio 2001 stanziamenti d'impegno per 8 639 milioni di euro (di cui 1 034 milioni di euro corrispondono a interventi approvati; cfr. il paragrafo 9.16) e 1 470 milioni di euro di stanziamenti di pagamento (di cui 1 027 milioni di euro corrispondono a interventi impegnati; cfr. il paragrafo 9.17) per la rubrica 2. Questa decisione, serve a prolungare, di fatto, di tre mesi l'esercizio di bilancio e priva di significato il principio di annualità. Nel suo parere n. 2/2001 ⁽⁶⁾, la Corte ha raccomandato di sopprimere i riporti di stanziamenti. Le spiegazioni fornite dalla Commissione ⁽⁷⁾ a giustificazione di tali riporti, avrebbe dovuto, peraltro, essere maggiormente corroborate. La scarsa esecuzione nel 2000 si ripercuoterà sulla gestione di bilancio nel restante periodo di programmazione 2000-2006. Le previsioni di evoluzione degli impegni e dei pagamenti per tale periodo risultano, fin dal primo anno, alterate e la

3.8. Se si tenesse conto dell'esecuzione degli stanziamenti d'impegno riportati nel 2001, i tassi di esecuzione degli stanziamenti iscritti nel bilancio 2000 per gli obiettivi 1 e 2 corrisponderebbero all'82,7 % e al 76,5 %, rispettivamente.

3.9. La Commissione ritiene di aver adottato la decisione di riportare gli stanziamenti in conformità delle disposizioni del regolamento finanziario e che la giustificazione a sostegno di questa decisione soddisfa pienamente i requisiti fissati in detto regolamento. La Commissione ha presentato la proposta di riscrittura in bilancio dei 6 152 milioni di euro in stanziamenti d'impegno, proposta che è stata adottata dall'autorità di bilancio conformemente alle disposizioni del punto 17 dell'accordo interistituzionale del 6 maggio 1999. Questo accordo prospettava la possibilità di ritardi nella programmazione 2000-2006 e pertanto l'annullamento di una parte degli stanziamenti nonché la possibilità conseguente di riscriverli in bilancio per il periodo 2002-2006.

L'impatto della riscrittura in bilancio si limita ad un aumento massimo della dotazione annua del 5,5 % sulla programmazione del periodo 2002-2006. La Commissione ritiene che i rischi di concentrazione delle operazioni negli ultimi anni del periodo siano limitati, tanto più che soltanto gli

⁽⁵⁾ I titoli da B2-5 a B2-9 della sottosezione B2 del bilancio non riguardano le azioni strutturali. La nuova nomenclatura del bilancio non ha ancora risolto questa incoerenza.

⁽⁶⁾ Parere n. 2/2001, paragrafo 7 (GU C 162 del 5.6.2001, pag. 1).

⁽⁷⁾ Decisione della Commissione: riporti di stanziamenti dall'esercizio 2000 all'esercizio 2001 (stanziamenti dissociati) [SEC(2001) 449 def. del 14 febbraio 2001].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Commissione ha dovuto proporre ⁽⁸⁾ una revisione delle prospettive finanziarie in applicazione dell'Accordo interistituzionale ⁽⁹⁾. Il trasferimento degli stanziamenti d'impegno non utilizzati (6 152 milioni di euro) agli esercizi 2002-2006 porta, come nel periodo precedente, a concentrare maggiormente le operazioni di bilancio negli ultimi anni del periodo di programmazione.

stanziamenti del 2000 possono formare oggetto di una reiscrizione in bilancio.

Per quanto riguarda gli stanziamenti di pagamento, il riporto è giustificato per il pagamento dell'anticipo del 7 % dei programmi approvati nel 2000, in quanto tale pagamento non è potuto essere effettuato prima della fine di quell'anno.

Tabella 3.1 — Evoluzione ed esecuzione del bilancio 2000

(Mio EUR)

Rubrica delle prospettive finanziarie: 2. Azioni strutturali						
	Totale rubrica		Di cui			
			Fondi strutturali		Fondo di coesione	
	Stanziamenti d'impegno	Stanziamenti di pagamento	Stanziamenti d'impegno	Stanziamenti di pagamento	Stanziamenti d'impegno	Stanziamenti di pagamento
Massimale delle prospettive finanziarie	32 678,00		30 019,00		2 659,00	
Evoluzione del bilancio						
Stanziamenti iniziali ⁽¹⁾	32 678,00	31 801,57	30 019,00	29 001,57	2 659,00	2 800,00
Stanziamenti definitivi disponibili ⁽²⁾	34 913,97	35 579,78	32 252,27	32 621,09	2 661,70	2 958,69
Esecuzione del bilancio						
Stanziamenti utilizzati	20 089,53	27 590,79	17 843,17	25 905,57	2 246,36	1 685,22
% degli stanziamenti definitivi disponibili	57,54	77,55	55,32	79,41	84,40	56,96
Stanziamenti riportati al 2001	8 638,85	1 470,00	8 225,30	1 170,00	413,55	300,00
% degli stanziamenti definitivi disponibili	24,74	4,13	25,50	3,59	15,54	10,14
Stanziamenti annullati	6 185,59	6 518,99	6 183,80	5 545,52	1,79	973,47
% degli stanziamenti definitivi disponibili	17,72	18,32	19,17	17,00	0,07	32,90

⁽¹⁾ Bilancio adottato definitivamente dal Parlamento europeo il 16 dicembre 1999 (GU L 40 del 14.2.2000).

⁽²⁾ Stanziamenti di bilancio modificati tenendo conto dei bilanci rettificativi e suppletivi e degli storni, comprendenti gli stanziamenti riportati dal 1999, gli stanziamenti provenienti da entrate risultanti dalla partecipazione di terzi e da altre entrate corrispondenti a una destinazione determinata e gli stanziamenti ricostituiti.

Per maggiori informazioni sull'esecuzione del bilancio, si vedano i grafici III e IV dell'allegato I alla presente relazione.

Fonte: Conto di gestione 2000.

⁽⁸⁾ COM (2001) 149 def. del 13 marzo 2001. Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'adeguamento delle prospettive finanziarie alle condizioni d'esecuzione.

⁽⁹⁾ Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio (GU C 172 del 18.6.1999, pag. 1).

Tabella 3.2 — Esecuzione del bilancio delle azioni e dei Fondi strutturali nel corso dell'esercizio 2000

(Mio EUR)

	Riferimento bilancio	Stanzamenti				Totale stanziamenti disponibili (c) + (d) + (e)	Esecuzione stanziamenti disponibili	Tasso di esecuzione degli stanziamenti disponibili (%)	Stanzamenti riportati all'esercizio 2 001	Stanzamenti annullati alla fine dell'esercizio		
		Bilancio iniziale	Bilancio definitivo dopo BRS e storni	Riporti dall'esercizio precedente	Stanzamenti ricostituiti					Importo (f) - (g) - (i)	% (j)/(c)	
												(a)
I	Obiettivo n. 1	B2-1 0	20 781,00	20 787,31	862,31	17,72	21 667,33	12 703,91	58,63	5 374,80	3 588,63	17,26
	Obiettivo n. 2	B2-1 1	3 668,00	3 742,21	472,87	7,97	4 223,04	709,89	16,81	2 648,75	864,40	23,10
	Obiettivo n. 3	B2-1 2	3 505,00	3 505,78	55,91	0,00	3 561,69	3 373,37	94,71	187,76	0,57	0,02
	Altre azioni strutturali (fuori O1)	B2-1 3	161,00	171,46	18,80	0,13	190,39	171,89	90,28	14,00	4,50	2,62
	Iniziative comunitarie ⁽¹⁾	B2-1 4	1 743,00	1 755,58	786,40	4,22	2 546,20	851,02	33,42		1 695,18	96,56
	Azioni innovative e assistenza tecnica	B2-1 6	161,00	56,67	6,96	0,00	63,62	33,10	52,02		30,52	53,87
	Totale parziale «Fondi strutturali»	B2-1	30 019,00	30 019,00	2 203,23	30,04	32 252,27	17 843,17	55,32	8 225,30	6 183,80	20,60
	Fondo di coesione	B2-3	2 659,00	2 659,00	0,00	2,70	2 661,70	2 246,36	84,40	413,55	1,79	0,07
	Meccanismo finanziario SEE	B2-4	p.m.									
	Totale		32 678,00	32 678,00	2 203,23	32,74	34 913,97	20 089,53	57,54	8 638,85	6 185,59	18,93
P	Obiettivo n. 1	B2-1 0	17 378,42	17 728,42	2 357,25	17,72	20 103,39	15 485,17	77,03	1 020,00	3 598,22	20,30
	Obiettivo n. 2	B2-1 1	4 209,18	4 359,18	496,30	7,97	4 863,45	3 859,54	79,36	150,00	853,91	19,59
	Obiettivo n. 3	B2-1 2	2 894,81	3 343,83	0,00	0,00	3 343,83	3 094,14	92,53		249,69	7,47
	Altre azioni strutturali (fuori O1)	B2-1 3	1 056,70	1 056,70	0,00	0,00	1 056,70	980,59	92,80		76,11	7,20
	Iniziative comunitarie ⁽¹⁾	B2-1 4	3 091,68	2 289,66	733,52	3,14	3 026,32	2 301,39	76,05		724,93	31,66
	Azioni innovative e assistenza tecnica	B2-1 6	370,77	223,77	3,62	0,00	227,39	184,74	81,24		42,65	19,06
	Totale parziale «Fondi strutturali»	B2-1	29 001,57	29 001,57	3 590,69	28,82	32 621,07	25 905,57	79,41	1 170,00	5 545,52	19,12
	Fondo di coesione	B2-3	2 800,00	2 800,00	157,79	0,99	2 958,69	1 685,22	56,96	300,00	973,47	34,77
	Meccanismo finanziario SEE	B2-4	p.m.									
	Totale		31 801,57	31 801,57	3 748,38	29,82	35 579,78	27 590,79	77,55	1 470,00	6 518,99	20,50

⁽¹⁾ Compresi gli stanziamenti iscritti al capitolo B-0 4 0 «Stanzamenti accantonati» (IC Equal: SI- 544,812; SP - 140,901).

NB: I= Impegni; P= pagamenti.

Fonte: Sincom e conto di gestione.

Tabella 3.3 — Esecuzione degli stanziamenti ripartiti per Fondo strutturale

(Mio EUR)

Linea di bilancio	Descrizione	Impegni			Pagamenti		
		Stanziamen- ti disponibili	Esecuzione	%	Stanziamen- ti disponibili	Esecuzione	%
B2-1 0 0	Obiettivo n. 1 — FEAOG-Orientamento	2 618,47	1 239,28	47,33	1 010,01	587,57	58,17
B2-1 0 1	Obiettivo n. 1 — SFOP	403,22	324,49	80,47	157,77	157,77	100,00
B2-1 0 2	Obiettivo n. 1 — FESR	12 761,18	8 175,55	64,07	5 330,12	2 714,52	50,93
B2-1 0 3	Obiettivo n. 1 — FSE	4 978,13	2 058,26	41,35	1 605,21	894,95	55,75
B2-1 0 4	Obiettivo n. 1 — Completamento dei programmi precedenti	906,33	906,33	100,00	12 000,28	11 130,37	92,75
Totale «obiettivo n. 1»		21 667,33	12 703,91	58,63	20 103,39	15 485,18	77,03
B2-1 1 0	Obiettivo n. 2 — FESR	3 016,08	143,60	4,76	495,49	36,85	7,44
B2-1 1 1	Obiettivo n. 2 — FSE	663,92	23,25	3,50	175,81	11,55	6,57
B2-1 1 2	Obiettivo n. 2 — Completamento dei programmi precedenti	543,04	543,04	100,00	4 192,16	3 811,14	90,91
Totale «obiettivo n. 2»		4 223,04	709,89	16,81	4 863,45	3 859,54	79,36
B2-1 2 0	Obiettivo n. 3 — FSE	3 505,00	3 316,67	94,63	1 474,20	1 433,53	97,24
B2-1 2 1	Obiettivo n. 3 — Completamento dei programmi precedenti	56,70	56,70	100,00	1 869,63	1 660,61	88,82
Totale «obiettivo n. 3»		3 561,70	3 373,37	94,71	3 343,83	3 094,14	92,53
B2-1 3 0	SFOP (fuori obiettivo n. 1)	161,00	142,50	88,51	59,89	59,89	100,00
B2-1 3 1	Completamento dei programmi precedenti — SFOP	0,00	0,00	0,00	146,23	117,61	80,43
B2-1 3 2	Completamento dei programmi precedenti — FEAOG-Orientamento	29,39	29,39	100,00	850,59	803,09	94,42
Totale «altre azioni strutturali (fuori obiettivo n. 1)»		190,39	171,89	90,28	1 056,70	980,59	92,80
B2-1 4 0	Leader	291,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B2-1 4 1	Interreg	818,00	0,00	0,00	139,00	0,00	0,00
B2-1 4 2	EQUAL	467,90	0,22	0,05	90,00	0,00	0,00
B2-1 4 3	URBAN	117,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B2-1 4 4	Completamento dei programmi precedenti	851,20	850,80	99,95	2 797,32	2 301,39	82,27
Totale «iniziative comunitarie»		2 546,20	851,02	33,42	3 026,32	2 301,39	76,05
B2-1 6 0	Assistenza tecnica e misure innovative — FEAOG-Orientamento	1,18	0,00	0,00	4,78	0,00	0,00
B2-1 6 1	Assistenza tecnica e misure innovative — SFOP	1,10	0,79	71,82	1,03	0,42	40,78
B2-1 6 2	Assistenza tecnica e misure innovative — FESR	35,56	12,15	34,17	16,76	3,76	22,43
B2-1 6 3	Assistenza tecnica e misure innovative — FSE	14,84	9,41	63,37	16,72	5,86	35,05
B2-1 6 4	Completamento dei programmi precedenti	10,94	10,74	98,17	188,11	174,70	92,87
Totale «assistenza tecnica e misure innovative»		63,63	33,10	52,02	227,39	184,74	81,24
Totale «Fondi strutturali»		32 252,27	17 843,17	55,32	32 621,09	25 905,57	79,41

Ripartizione indicativa degli stanziamenti disponibili per il periodo 2000-2006

3.10. La fissazione della dotazione dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006 e la relativa ripartizione indicativa fra i tre obiettivi, le Iniziative comunitarie e gli Stati membri, è stata un'operazione tecnica e politica di ampia portata che è sfociata in un quadro metodologico generale definito nelle conclusioni del Consiglio europeo di Berlino, nel nuovo regolamento generale (articolo 7) e nel processo verbale della sessione del Consiglio del 21 giugno 1999 (10).

3.11. La ripartizione degli stanziamenti tra gli Stati membri per i tre obiettivi prioritari ha potuto essere effettuata, inizialmente, in base a criteri oggettivi (11). In seguito, sono state aggiunte le dotazioni per le «situazioni particolari» degli Stati membri, decise al livello politico nel Consiglio europeo di Berlino (2,8 miliardi a titolo dell'obiettivo n. 1, 160 milioni a titolo dell'obiettivo n. 2 e 650 milioni a titolo dell'obiettivo n. 3).

3.12. Per quanto concerne la ripartizione indicativa degli stanziamenti delle Iniziative comunitarie per Stato membro, la Commissione ha stabilito procedure più chiare di quelle applicate per i periodi precedenti. Per URBAN, sono stati utilizzati esclusivamente criteri oggettivi. Per Interreg, EQUAL e Leader, il 40 % degli stanziamenti è stato ripartito in base al peso relativo di ciascuno Stato membro nelle Iniziative comunitarie per il periodo 1994-1999, il 40 % in base a criteri oggettivi specifici per ogni Iniziativa comunitaria e il 20 % tenendo conto delle decisioni del Consiglio europeo di Berlino

3.12. *La ripartizione indicativa degli stanziamenti degli interventi dei Fondi strutturali del periodo di programmazione in corso, comprese le Iniziative comunitarie, è stata operata sulla base di criteri oggettivi, ad eccezione di certi adeguamenti di scarsa entità. Ciò costituisce un progresso considerevole, poiché le disposizioni regolamentari applicabili nei periodi anteriori non lo consentivano. Inoltre, pur ammettendo che la metodologia adottata per la ripartizione delle dotazioni delle Iniziative non sia stata resa pubblica a quel momento, essa è stata precisata in dettaglio a ciascuno Stato membro.*

(10) Documento 9431/99 ADD 1 PC/CONS 40 del 2 luglio 1999. Addendum al progetto di processo verbale della 2192 sessione del Consiglio (Affari generali) tenutasi a Lussemburgo il 21 giugno 1999.

(11) Trattasi per l'obiettivo n. 1, della prosperità regionale (divario tra il PIL per abitante delle regioni ammissibili e la media comunitaria), della prosperità nazionale (PIL per abitante) e del livello di disoccupazione; per l'obiettivo n. 2, della popolazione, e per l'obiettivo n. 3, della disoccupazione di lunga durata, della disoccupazione giovanile, dell'occupazione, della disparità fra uomini e donne, del livello di qualifica e della povertà. Decisioni della Commissione 1999/500/CE, 1999/501/CE, 1999/504/CE, 1999/505/CE, del 1° luglio 1999, che stabilisce una ripartizione indicativa per Stato membro degli stanziamenti d'impegno dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006 a titolo, rispettivamente, dello SFOP (fuori regioni dell'obiettivo n. 1) e degli obiettivi nn. 1, 2 e 3 (GU L 194 del 27.7.1999, pagg. 47, 49, 60 e 63).

(aventi per oggetto un importo di 900 milioni di euro), degli impegni assunti verso gli Stati membri e di situazioni particolari. Non sono state però rese pubbliche né la metodologia utilizzata né le ragioni degli adeguamenti effettuati in base a criteri non oggettivi, se si escludono gli adeguamenti decisi a Berlino in nome di situazioni particolari degli Stati membri.

Riepilogo delle osservazioni della Commissione sulla gestione finanziaria ⁽¹²⁾

3.13. Per quanto concerne le azioni strutturali, le informazioni presentate dalla Commissione nel volume I del conto di gestione dell'esercizio 2000 sono più complete di quelle degli anni precedenti. Ciò nonostante, la Commissione non vi spiega in modo soddisfacente perché i programmi che, a suo giudizio, erano già pronti alla fine del 2000 non sono stati adottati, quando proprio i ritardi nell'adozione dei programmi sono la causa della scarsa utilizzazione degli stanziamenti e dei cospicui riporti di stanziamenti. Tranne che per lo SFOP, la Commissione non accenna alla mancata effettuazione di impegni automatici e pagamenti di acconti nel 2000 dopo l'adozione dei programmi.

3.14. La Commissione presenta prospetti di storni di entità rilevante, ma non fornisce alcuna spiegazione della mancata utilizzazione della maggior parte degli stanziamenti che hanno rafforzato talune linee di bilancio. A titolo d'esempio, la dotazione della linea del «FESR» per l'obiettivo n. 1 è stata aumentata di 1 750 milioni di euro in stanziamenti di pagamento. Questi storni si sono alla fine rivelati inutili, poiché gli stanziamenti non sono stati utilizzati. Gli storni in questione, in ultima analisi non necessari, tra linee che riguardano periodi di programmazione diversi, contribuiscono peraltro a ridurre l'importanza dei tassi di esecuzione degli stanziamenti disponibili indicati.

3.14. *Effettivamente l'esercizio 2000 è stato caratterizzato da storni implicanti cifre di entità elevata. Data la sottoutilizzazione globale durante l'esercizio 2000, alcuni di questi storni si sono rivelati alla fin fine inutili.*

Per i vecchi programmi, la sottoutilizzazione dei pagamenti che ha interessato certe linee del 1999 ha creato uno squilibrio nel bilancio 2000. Alcuni capitoli (ad esempio, i vecchi programmi per gli obiettivi 2/5b) hanno accusato nel 2000 insufficienti stanziamenti di pagamento. È stato pertanto necessario rialimentarli.

Per i nuovi programmi, come è indicato al punto 3.5, i bisogni di stanziamenti di pagamento dipendevano dall'adozione dei programmi in tempo utile, il che ha costituito un'incognita fino alla fine dell'esercizio. A fine anno, in un contesto che lasciava supporre una sottoutilizzazione considerevole incidente su varie linee di bilancio, la Commissione ha riorientato le disponibilità sulle linee che avrebbero potuto averne bisogno se i programmi fossero stati adottati in tempo utile per effettuare il pagamento dell'anticipo.

⁽¹²⁾ La Corte ha esaminato le informazioni presentate dalla Commissione nel volume 1 del conto di gestione. Il volume intende fornire delle osservazioni sulla gestione di bilancio dell'esercizio, soprattutto, spiegazioni sui divari tra gli stanziamenti iscritti nel bilancio iniziale e gli stanziamenti successivamente disponibili, nonché tra questi ultimi e gli stanziamenti utilizzati. L'esame non aveva lo scopo di fornire un'assicurazione sull'attendibilità del contenuto del documento, ma voleva piuttosto mettere in luce i divari importanti cui non era stata data spiegazione, ed individuare le spiegazioni che potrebbero trarre in inganno il lettore.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.15. Gli stanziamenti di pagamento riportati dall'esercizio 1999 (3 748 milioni di euro) sono stati utilizzati in misura del 59 % circa; ciò ha portato all'annullamento di stanziamenti per 1 380 e 158 milioni di euro corrispondenti, rispettivamente, ai Fondi strutturali e al Fondo di coesione. La Commissione non commenta questa situazione anomala, risultante da un ricorso abusivo ai riporti di stanziamenti (cfr. il paragrafo 3.9). Infine, le spiegazioni fornite per ciascun Fondo strutturale sono molto diverse. Per l'obiettivo n. 1, per esempio, non viene fatta menzione specifica del FESR e a due pagine e mezzo di commenti sull'esecuzione del FEAOG-Orientamento seguono due paragrafi sull'esecuzione dell'FSE.

Esecuzione delle programmazioni

3.16. La gestione dei Fondi strutturali nel 2000 riguardava azioni relative a quattro periodi di programmazione, ossia al nuovo periodo 2000-2006, al periodo precedente 1994-1999, al periodo 1989-1993, nonché al periodo anteriore alla riforma del 1988.

Periodo 2000-2006: un avvio più lento del previsto

3.17. L'adozione delle nuove forme di intervento è stata molto più lenta del previsto. Il termine di cinque mesi, previsto dal regolamento, è stato superato per quasi tutte le domande di intervento. Le nuove disposizioni regolamentari, volte ad accelerare e semplificare le procedure di programmazione⁽¹³⁾, non hanno dato i risultati sperati. Al 31 dicembre 2000, la Commissione ha adottato, per l'obiettivo n. 1 (sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo), i sette QCS (quadri comunitari di sostegno) e 18 dei 19 DOCUP (documenti unici di programmazione) previsti, ma solo 49 dei 101 PO (programmi operativi) presentati dagli Stati membri. Per l'obiettivo n. 2 (riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali), solo otto dei 96 PO/DOCUP presentati sono stati approvati. I ritardi nell'adozione degli elenchi delle zone ammissibili per l'obiettivo n. 2 spiegano in parte questa situazione, specie per l'Italia, dove l'elenco è stato adottato solo nel luglio 2000. Nel quadro dell'obiettivo n. 3 (adeguamento e ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, di formazione e di occupazione), finanziato esclusivamente dal Fondo sociale

3.15. La Commissione ha effettivamente proceduto ad un notevole riporto di stanziamenti di pagamento dall'anno 1999 all'anno 2000. Questo riporto era motivato dall'esistenza di domande di pagamento presentate alla Commissione alla fine dell'anno, ma non liquidate, senza tuttavia che i pagamenti potessero essere considerati in ritardo. Tale accumulo di domande di pagamento lasciava supporre una pressione considerevole sugli stanziamenti di pagamento nel 2000, che si è però verificata soltanto parzialmente, il che implica la sottoesecuzione parziale degli stanziamenti riportati.

3.17. Effettivamente, come già indicato ai punti 3.4 e 3.8, la sottoesecuzione di bilancio registrata nel 2000 è dovuta ai ritardi verificatisi nell'adozione dei programmi.

In una certa misura, questi ritardi sono causati dall'adozione tardiva di certe decisioni della Commissione, sebbene questi ritardi siano motivati dall'osservanza dei regolamenti (adozione delle zone di ammissibilità, addizionalità) o da ragioni di buona gestione finanziaria (orientamenti, negoziati dei quadri comunitari di sostegno (QCS), documenti unici di programmazione (DOCUP), programmi).

D'altra parte, come segnalato dalla Corte, i termini fissati all'articolo 15 del regolamento (CE) n. 1260/1999 non sono stati in gran parte rispettati. Occorre tuttavia tener presente che l'esercizio di programmazione per il periodo 2000-2006 si è sovrapposto a quello dell'adeguamento definitivo della programmazione del periodo 1994-1999 e che questi due esercizi, per la loro natura politica, vengono attuati entro quadri decisionali molto complessi.

⁽¹³⁾ 34° considerando del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (GU L 161 del 26.6.1999, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

europeo, è stato possibile approvare la maggior parte delle forme di intervento previste (tutte tranne quattro). Non sono stati adottati programmi di Iniziativa comunitaria (IC).

3.18. Per diversi programmi adottati nel 2000, alcuni impegni e corrispondenti pagamenti di acconti, benché automatici, non sono stati effettuati dalla Commissione nel 2000, bensì nel 2001, dopo il riporto degli stanziamenti corrispondenti (cfr. il paragrafo 3.9). Date le nuove disposizioni regolamentari in materia di disimpegno automatico totale o parziale degli stanziamenti non utilizzati⁽¹⁴⁾ alla scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno, le conseguenze per i programmi il cui impegno corrispondente è stato formalizzato alla fine del 2000, rispetto ai programmi per i quali l'impegno è stato effettuato all'inizio del 2001, sono decisamente rilevanti: nel primo caso, i disimpegni automatici inizierebbero nel 2002, mentre nel secondo verrebbero effettuati nel 2003.

⁽¹⁴⁾ Articolo 31, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1260/1999.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'osservazione della Corte sull'attuazione più lenta del previsto del nuovo periodo di programmazione è pertinente, soprattutto per quanto riguarda gli obiettivi 1 e 2. Questo ritardo è stato tuttavia giustificato dalla necessità di garantire una migliore integrazione dei Fondi strutturali (aspetto criticato dalla Corte riguardo al periodo di programmazione 1994/1999) e la presa in considerazione della strategia europea per l'occupazione nella programmazione dei Fondi strutturali, soprattutto del Fondo sociale europeo (FSE). In alcuni casi, i programmi operativi e/o i Docup presentati dagli Stati membri sono stati completamente rielaborati dopo la prima fase di negoziazioni. È stato questo il caso, in particolare, della Spagna che ha presentato programmi regionali monofondo per l'obiettivo 1, programmi «convertiti» poi in programmi plurifondo con una maggiore articolazione tra gli obiettivi.

In altri casi, segnatamente per quanto riguarda la Grecia, questo ritardo è stato imputabile all'esigenza della Commissione di creare strutture adeguate di gestione prima dell'adozione delle forme di intervento.

Il lavoro (in partenariato) di definizione di obiettivi quantificati e di indicatori di sorveglianza, risultato e impatto degli interventi che fossero di qualità adeguata ad assicurare le valutazioni previste dai regolamenti, ha assorbito, anch'esso e in certi casi, un tempo considerevole e difficilmente compatibile con il termine stabilito di cinque mesi.

3.18. La Commissione è cosciente di questa situazione e sta esaminando le conseguenze sulla regola «n+ 2» nel caso in cui per uno stesso programma la rata 2000 sia stata impegnata per un Fondo nel 2000 sugli stanziamenti dell'esercizio e, per un altro Fondo, nel 2001 sugli stanziamenti riportati.

Tuttavia, la Commissione ritiene che in pratica questo problema rimanga limitato, tenuto conto che

- per la maggior parte dei programmi i pagamenti effettuati dal 1° gennaio 2000 sono ammissibili;
- circa la metà della rata 2000 è assorbita dall'acconto, e pertanto soltanto l'altra metà dovrebbe essere consumata nel termine fissato dalla regola «n+ 2» e cioè alla fine del 2002 per l'impegno 2000 e alla fine 2003 per l'impegno 2001;
- per la rata 2001, il limite è fissato in ogni caso a fine 2003.

Questo problema è limitato ai programmi plurifondo che sarebbero stati parzialmente impegnati nel 2000 e per i quali sarebbero insorte difficoltà ad utilizzare la metà dell'impegno attuato nel 2000 prima della fine del 2002, mentre la totalità degli impegni 2000 e 2001 dovrebbe essere utilizzata entro la fine del 2003.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.19. I piani di finanziamento dei nuovi interventi riprendono la ripartizione annua prevista dalle prospettive finanziarie comunitarie ⁽¹⁵⁾ e non sono accompagnati da previsioni reali di avanzamento delle azioni. Ciò limita l'efficacia degli strumenti di programmazione, di sorveglianza e di valutazione degli interventi.

Periodo 1994-1999

3.20. Per quanto concerne il completamento delle operazioni d'impegno relative al periodo 1994-1999, è stato necessario operare degli adeguamenti nel corso dell'esercizio 2000, per ovviare alle incoerenze tra gli impegni giuridici e quelli di bilancio constatate alla fine del 1999; alla fine del 2000, tuttavia, alcuni casi non erano ancora risolti. Nel 1999, soprattutto alla fine dell'anno, i comitati di sorveglianza di numerose forme d'intervento hanno deciso, nel quadro delle loro competenze ⁽¹⁶⁾, di modificare i piani finanziari. Queste modifiche devono essere confermate dalla Commissione con una decisione formale entro 20 giorni lavorativi, ma tale termine non è mai stato rispettato. Alla fine del 2000, numerose modifiche non erano ancora state confermate, con conseguente incertezza nella gestione degli interventi per la coesistenza di due piani finanziari, quello vigente e quello adottato dal comitato di sorveglianza. Continuano inoltre a mancare informazioni globali sullo stato di avanzamento in loco degli interventi del periodo 1994-1999. Per quanto concerne il periodo 1994-1996, obiettivo n. 2, solo 12 dei 72 interventi FESR sono stati

⁽¹⁵⁾ Articolo 31, paragrafo 1, articolo 28, paragrafo 2, e articolo 17, paragrafo 2, lettera c), del regolamento generale.

⁽¹⁶⁾ Procedure di modifica delle forme d'intervento, allegate ai DOCUP e PO del periodo 1994-1999.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.19. *Conformemente alle disposizioni degli articoli 18 e 19 del regolamento (CE) n. 1260/1999 gli interventi formano oggetto di un piano di finanziamento annualmente aggiornato, che presenta le differenti fonti di finanziamento, per priorità.*

La Commissione sottolinea il rafforzamento della disciplina di bilancio derivante dalle disposizioni adottate in materia di programmazione (prospettive finanziarie) e d'impegno, che comportano la stretta corrispondenza tra i piani finanziari degli interventi e le prospettive finanziarie.

Per quanto riguarda l'esecuzione dei programmi, il sistema «n+ 2» impone alle autorità nazionali un quadro che stabilisce uno stretto rapporto tra i loro piani di esecuzione e i piani finanziari dei programmi, pur consentendo loro un ampio margine di flessibilità nella pianificazione e nell'esecuzione delle misure.

3.20. *Per quanto riguarda le modifiche dei programmi, la Commissione ha adottato nel 2000 la maggior parte delle decisioni finali relative agli interventi per le operazioni del periodo 1994-1999. Ciò è del tutto logico poiché gli Stati membri potevano adottare la loro ultima modifica dei programmi entro il 31 dicembre 1999, in modo da adeguare gli interventi alle previsioni finali di esecuzione.*

Occorre tener presente che le modificazioni decise dagli Stati membri devono essere trasmesse alla Commissione, la quale le adotta sotto forma di modificazione della decisione di concessione del contributo. In molti casi, le domande degli Stati membri sono state trasmesse alla Commissione con un ritardo di vari mesi e, in alcuni casi, le domande presentavano errori che è stato necessario correggere. La Commissione si rammarica del ritardo eccessivo incidente sull'aggiornamento delle decisioni finali di adattamento dei programmi.

Con il nuovo regolamento però, questa procedura è semplificata poiché questo tipo di modifiche all'interno delle priorità è demandato agli Stati membri che opereranno l'adattamento dei complementi di programmazione degli interventi, che saranno trasmessi alla Commissione per informazione.

Finché gli adeguamenti non incidono sull'intero finanziamento per Fondo e per priorità, non è indispensabile procedere ad alcuna modificazione.

La chiusura dei programmi dell'obiettivo 2 del «sottoperiodo» 1994-1996 sta procedendo ed il numero di interventi chiusi sino a fine giugno 2001 ammonta a 24 su 72.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

chiusi (2 nel 1999 e 10 nel 2000). Per i 73 interventi dell'FSE, tutte le domande di saldo, tranne una, sono state presentate alla Commissione, la quale, però, non ha provveduto nel 2000 ai corrispondenti disimpegni per un importo di 74,4 milioni di euro.

Periodi anteriori al 1994: la chiusura degli interventi

3.21. Al 31 dicembre 2000, gli impegni ancora da liquidare per i periodi anteriori al 1994 ammontavano a 934 milioni di euro, 100 milioni di euro e 42 milioni di euro per il FESR, l'FSE e il FEAOG-Orientamento, contro 1 481 milioni di euro, 170 milioni di euro e 80 milioni di euro al 31 dicembre 1999. In diversi casi sono state approvate nel 2000, con decisione della Commissione, alcune modifiche dei piani finanziari degli interventi che avrebbero dovuto essere chiusi da anni.

3.22. Nel 2000, la chiusura degli interventi ha continuato ad essere lenta, anche se si constatano dei progressi per alcuni Stati membri (in particolare l'Italia e il Regno Unito). La Corte non può che ribadire le osservazioni formulate nelle relazioni annuali precedenti e nella relazione speciale n. 14/98 ⁽¹⁷⁾ in cui segnalava le carenze, a livello degli Stati membri e della Commissione, che erano all'origine dei ritardi nella chiusura degli interventi. In particolare, una delle principali cause di ritardo nella chiusura resta l'incapacità della Commissione di prendere debitamente in considerazione i risultati dei controlli effettuati dai suoi vari servizi e dalla Corte.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riguardo al FSE la Commissione riconosce quanto constatato dalla Corte, ma fa osservare che nel giugno 2001 la cifra indicata dalla Corte era stata ridotta di oltre 12 milioni di euro: l'insieme degli impegni relativi alla Germania per un importo di 6 894 717 euro è stato effettuato e l'importo ancora aperto per l'Italia è stato diminuito di 5 307 620 euro.

Gli altri interventi ancora aperti formano oggetto di un'analisi particolareggiata, in modo da venir chiusi rapidamente durante l'esercizio di bilancio 2001.

3.21. *I dati presentati dalla Corte confermano i progressi della Commissione nella chiusura degli interventi relativi al periodo precedente il 1994. Tale operazione è realizzata nel rispetto della regolamentazione applicabile ad ogni caso particolare; ovviamente le situazioni più controverse sono quelle che presentano le maggiori difficoltà.*

A fine giugno 2001, il numero di interventi del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ancora da chiudere ammontava a 94, per un RAL complessivo (importi da liquidare) di 632 milioni di euro.

3.22. *Per quanto le è possibile, la Commissione cerca di chiudere tutti gli interventi del periodo antecedente al 1994. Appena le circostanze di un determinato programma lo consentono, essa procede alla sua chiusura. Questa posizione viene indicata nei programmi di lavoro adottati dalla Commissione.*

Inoltre, la chiusura degli interventi non è di competenza esclusiva della Commissione: essa è un'operazione che interessa parti terze e deve essere realizzata nel rispetto delle regole e dei criteri di buona gestione finanziaria. Inoltre, il regolamento (CE) n. 1260/1999 rammenta che, anche in caso di disimpegno d'ufficio in applicazione dell'articolo 52, occorre effettuare una liquidazione finale (chiusura) che dà luogo «a rimborso delle somme non dovute». Occorre inoltre rammentare che il paragrafo 5 del suddetto articolo ha prorogato sino al 31 marzo 2001 la data limite per la presentazione della domanda di pagamento definitivo. Infine, il fatto che si prendano in considerazione i risultati dei controlli effettuati dai vari servizi della Commissione e della Corte prolunga la durata della procedura di contraddittorio con gli Stati membri.

⁽¹⁷⁾ Relazione speciale n. 14/98 (GU C 368 del 27.11.1998).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.23. Nella relazione speciale n. 14/98, la Corte aveva raccomandato una chiusura provvisoria qualora una o più azioni dovessero ancora formare oggetto di esame ⁽¹⁸⁾, per evitare che interi programmi rimanessero in sospeso quando i problemi identificati all'atto del controllo riguardavano solo un numero molto limitato di progetti, o uno soltanto. Entro il 30 settembre 2001, la Commissione deve comunque disimpegnare d'ufficio le somme impegnate per le operazioni o i programmi decisi anteriormente al 1° gennaio 1994 che non hanno formato l'oggetto di una domanda di pagamento definitivo ⁽¹⁹⁾.

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

Introduzione

3.24. I dati finanziari relativi agli impegni e ai pagamenti effettuati nel 2000 per il periodo di programmazione 2000-2006 e i periodi precedenti delle azioni strutturali sono stati presentati al paragrafo 3.4 della presente relazione.

3.25. La Corte ha basato i suoi lavori nell'ambito della dichiarazione di affidabilità sull'esame dei conti e sull'analisi di taluni sistemi di controllo posti in essere dalla Commissione nel settore delle azioni strutturali. Per l'esercizio 2000, la Corte ha valutato l'attuazione del regolamento (CE) n. 2064/97 sul controllo finanziario degli interventi degli FS da parte degli Stati membri, l'attuazione delle nuove disposizioni in vista del periodo di programmazione 2000-2006, le procedure di chiusura degli interventi e i controlli effettuati dalla Commissione sugli interventi degli FS.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.23. *La Commissione ritiene che le chiusure provvisorie, sospendendo la liquidazione relativa ad uno o più progetti di un intervento, non siano sempre praticabili poiché*

- 1) *gli importi delle operazioni in causa sovente non sono ben determinati quando l'estensione del problema non è innanzitutto essa stessa ben determinata;*
- 2) *le autorità nazionali sono spesso restie a cooperare per determinare l'importo da sospendere.*

La procedura di sospensione dei pagamenti è lunga poiché essa viene attivata tramite una procedura di contraddittorio con lo Stato membro beneficiario, conformemente all'articolo 24 del regolamento (CEE) n. 4253/88.

La Commissione cerca innanzitutto di completare gli esami in corso e di effettuare le necessarie correzioni, piuttosto che procedere a chiusure provvisorie la cui base giuridica non è chiara.

⁽¹⁸⁾ Paragrafi 4.3, lettera c) e 3.17 della relazione speciale n. 14/98 sulla chiusura delle forme d'intervento del FESR (GU C 368 del 27.11.1998, pag. 1).

⁽¹⁹⁾ Articolo 52, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1260/1999.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.26. La Corte ha sottoposto ad un controllo diretto le operazioni d'impegno e di pagamento figuranti nei conti. Per quanto concerne alcuni pagamenti di saldi alla chiusura degli interventi, inoltre, sono state controllate in maniera approfondita tutte le spese dichiarate per un determinato sottoprogramma nell'intero corso dell'intervento (2 pagamenti FESR e un progetto del Fondo di coesione). Dato che l'FSE provvede alla chiusura in quote annue, è stata sottoposta ad un controllo approfondito in questo settore la quota 1998 di un programma operativo.

3.27. Le osservazioni sull'affidabilità dei conti comunitari e le osservazioni di carattere generale sulla legittimità e la regolarità sono presentate nel capitolo 9 della presente relazione annuale (cfr. i paragrafi 9.13-9.15 e 9.56-9.60). Le osservazioni sulla legittimità/regolarità delle operazioni relative alle azioni strutturali, nonché le osservazioni sui sistemi esaminati, sono espresse nei paragrafi seguenti.

*Analisi delle operazioni pertinenti***Impegni**

3.28. Impegni giuridici corrispondenti alla quota 2000 di programmi del nuovo periodo, che avevano formato oggetto di decisioni della Commissione prima del 31 dicembre 2000, non hanno dato luogo ad impegni di bilancio nel 2000 (cfr. il paragrafo 9.16 della presente relazione).

3.29. Su un piano più generale, la Corte desidera sottolineare che il frazionamento degli impegni per operazioni pluriennali, previsto dalla normativa degli FS, è tuttavia incompatibile con la definizione di stanziamenti dissociati di cui all'articolo 1, paragrafo 4 del regolamento finanziario. Nel suo parere n. 2/2001 sulla riforma del regolamento finanziario, la Corte osservava che il recepimento di questa eccezione nel regolamento finanziario non eliminava, di per sé, tale incompatibilità.

3.30. L'esame degli impegni contabilizzati non dà adito ad altre osservazioni sulla legittimità/regolarità. Ciò nonostante, la Corte ha individuato alcune anomalie specifiche che lasciano supporre l'esistenza di carenze nelle procedure di controllo interno. Si può menzionare al riguardo un impegno di bilancio del FESR, convalidato prima ancora che la Commissione decidesse l'approvazione dell'intervento, un progetto del Fondo di

3.28. La Commissione riconosce l'esistenza del problema, conseguenza di pratiche differenti nella procedura di adozione dei programmi (cfr. risposta al punto 9.16).

3.29. La Commissione ha preso atto delle obiezioni della Corte riguardo agli impegni per rate annuali. Essa ha già avuto modo, nella sua risposta alla relazione della Corte dello scorso anno (cfr. punti 3.21 e 3.22) di precisare l'interesse che possono rivestire, in alcuni casi, impegni di questo genere. Dato che il regolamento è stato adottato su questa base, gli impegni saranno in ogni caso eseguiti per rate annuali durante il periodo 2000-2006.

3.30. La Commissione ritiene che le anomalie rilevate dalla Corte siano errori di forma marginali che sono insufficienti a giustificare la conclusione circa l'esistenza di carenze nelle procedure di controllo interno. Si tratta in tutti i casi di errori sporadici senza alcun impatto finanziario.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

coesione che aveva formato l'oggetto di due decisioni d'approvazione distinte e un impegno FESR, la cui data di validità non tiene conto del limite dei due anni imposto dal regolamento.

Pagamenti

3.31. Per il periodo di programmazione 2000-2006 dei Fondi strutturali, i pagamenti effettuati nel 2000 corrispondono al versamento di un primo acconto pari al 7 % dell'importo complessivo. Questo pagamento ha luogo, in linea di massima, all'atto dell'impegno della prima quota. I pagamenti successivi consisteranno in rimborsi delle spese sostenute, in base alle dichiarazioni certificate dagli Stati membri. Nessun pagamento di questo tipo ha avuto luogo in questo primo anno di programmazione.

3.32. Nel corso dell'esercizio non sono stati tuttavia effettuati versamenti di acconti per interventi decisi nel 2000 (cfr. il paragrafo 9.17 della presente relazione).

3.33. Per i periodi di programmazione precedenti, i pagamenti corrispondono ad anticipi, o a pagamenti intermedi, o a saldi finali. Essi hanno luogo a seguito di una dichiarazione di spesa certificata dallo Stato membro, a condizione che il volume dichiarato raggiunga una soglia precedentemente stabilita nel piano di finanziamento dell'intervento. Le domande di saldo devono essere accompagnate da una relazione sull'esecuzione della quota corrispondente.

3.34. I pagamenti del Fondo di coesione consistono, a partire dal 2000, in un anticipo del 20 %, cui fanno seguito i rimborsi delle spese in funzione dell'avanzamento del progetto, sulla base di attestati delle autorità nazionali che descrivono i progressi compiuti in rapporto agli indicatori fisici e finanziari specificati nella decisione di approvazione della Commissione. Affinché sia pagato il saldo del 20 % (o del 10 % in casi giustificati) del contributo comunitario, lo Stato membro deve presentare una relazione che comprovi che il progetto è stato portato a termine conformemente agli obiettivi.

3.35. Che si tratti dei Fondi strutturali o del Fondo di coesione, l'ammontare dei pagamenti comunitari non è necessariamente equivalente o proporzionale al volume delle spese dichiarate dagli Stati membri. Come rilevato dalla Corte in tutte le sue relazioni a sostegno della

3.32. *L'assenza di versamenti di acconti nel 2000 per programmi approvati nel corso di quell'esercizio può essere spiegato, da un lato, dal fatto che l'impegno di bilancio di alcuni programmi non è stato eseguito nel 2000 e, dall'altro, dall'impegno a fine anno di alcuni programmi (cfr. risposta al punto 9.21).*

3.35. *Un impatto del pagamento prematuro di anticipi sul bilancio comunitario sarebbe molto limitato e transitorio poiché il problema non è l'importo pagato ma i tempi di versamento e poiché la rettifica di certe anomalie nella dichiarazione potrebbe aver luogo al momento della chiusura o prima*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

dichiarazione di affidabilità, la maggior parte degli errori individuati nelle dichiarazioni di spesa non incide necessariamente sugli importi dei pagamenti della Commissione. Nel caso di eventuali dichiarazioni in eccesso, l'ammontare delle spese ammissibili, una volta detratti gli errori individuati, potrebbe ancora giustificare il pagamento dell'anticipo o il versamento del saldo. La frequenza delle anomalie constatate nelle dichiarazioni di spesa dimostra tuttavia che il rischio di un impatto sul bilancio comunitario, a causa del pagamento prematuro di anticipi o del versamento di saldi eccessivi (cfr. il paragrafo 3.39), è pur sempre reale.

3.36. Nella maggior parte dei casi, gli errori di legittimità e regolarità che incidono direttamente sugli importi delle operazioni pertinenti (errori sostanziali) si collocano negli Stati membri, generalmente, a livello dei beneficiari finali, tra cui figurano anche autorità pubbliche che gestiscono programmi o misure ed attuano propri progetti. Il livello degli errori constatati nelle dichiarazioni che danno luogo a pagamenti intermedi non cambia sensibilmente rispetto agli esercizi precedenti. Gli errori più frequenti sono della stessa natura di quelli constatati in passato in diversi Stati membri:

- a) spese o azioni non ammissibili in base al regolamento generale o alle disposizioni specifiche;
- b) spese dichiarate ammissibili superiori a quelle realmente sostenute;
- c) spese non corroborate da alcun elemento o documentazione sufficientemente probanti;
- d) inclusione di costi non aventi alcun rapporto con i progetti approvati;
- e) mancata presa in considerazione nel calcolo del tasso di finanziamento comunitario delle entrate previste generate dal progetto;
- f) importo sovrastimato della domanda finale di pagamento.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

di essa. Per quanto riguarda i pagamenti finali, la chiusura di programmi dal periodo 1994-1999 (oltre ai programmi Obiettivo 2 per il periodo 1994-1996) sarà effettuata secondo tutte le disposizioni stabilite dal regolamento (CE) n. 2064/97 e, in particolare, il disposto dell'articolo 8 riguardante un attestato di chiusura da parte di un organismo indipendente, il che fornirà una maggior garanzia che spese non ammissibili siano state escluse dalla dichiarazione finale di spesa.

3.36 e 3.38. *La Commissione non è stata in grado di portare a termine il suo esame approfondito di tutti i casi nel tempo disponibile e limitato e, in alcuni casi, gli Stati membri non hanno ancora fornito le risposte pertinenti. Dall'analisi effettuata risulta che la maggioranza degli errori riguarda l'inclusione di elementi non ammissibili o ingiustificati nelle dichiarazioni di spesa, da parte del beneficiario finale. L'altra principale categoria riguarda l'applicazione non corretta delle norme comunitarie da parte dell'autorità di gestione. Tuttavia, in vari casi la Commissione non condivide l'interpretazione della Corte e in ogni caso porterà a termine le sue indagini sui casi individuati dalla Corte e garantirà l'applicazione delle necessarie rettifiche finanziarie.*

In considerazione dell'esborso di miliardi di euro di denaro pubblico per sovvenzionare diverse migliaia di singoli progetti molto diversi tra loro, è inevitabile che si riscontrino certi casi di voci di spesa non adeguatamente giustificate da parte dei beneficiari, errori nelle dichiarazioni di spesa e non conformità alle regole di ammissibilità o ad altri requisiti di modalità d'attuazione. È intrinseco al meccanismo di attuazione dei Fondi strutturali che un certo numero di beneficiari finali non soddisfino, per alcune voci di spesa, i requisiti tecnici specifici e i severi standard stabiliti. Il compito della Commissione è di accertarsi che qualora siano state sostenute delle spese in chiara infrazione delle regole del caso, queste non vengano cofinanziate dai Fondi strutturali. Per questo motivo, per il periodo di programmazione 2000-2006, con l'adozione del regolamento (CE) n. 438/2001 è stata rafforzata e maggiormente precisata la procedura di certificazione delle spese da parte degli Stati membri, in modo che le spese non ammissibili vengano escluse dalla dichiarazione presentata alla Commissione. Con il suddetto regolamento sono stati rafforzati anche altri requisiti in materia di gestione e controllo finanziario, mentre con il regolamento (CE) n. 448/2001 sono stati stabiliti gli obblighi per quanto concerne le rettifiche finanziarie da apportare in caso di rilevamento di irregolarità.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.37. Rimane, peraltro, il problema dell'IVA corrisposta dalle amministrazioni centrali, considerata un costo reale, ma la cui ammissibilità non è certa (cfr. il paragrafo 3.46 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999), anche se la Commissione si è impegnata nella sua risposta ad apportare chiarimenti (cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 3.46).

3.38. Gli altri tipi di errori sono della stessa natura e della stessa frequenza di quelli constatati in passato:

- a) il non rispetto, da parte della Commissione, dei tempi regolamentari, in particolare del termine di due mesi per effettuare il pagamento dopo il ricevimento di una domanda ammissibile;
- b) l'insufficienza dei controlli effettuati dalle autorità nazionali per verificare l'ammissibilità delle spese dichiarate;
- c) la mancata conservazione di pezze d'appoggio delle spese dichiarate o l'impossibilità di ricostruire la pista del controllo;
- d) la non osservanza di disposizioni procedurali in materia di aggiudicazione di appalti pubblici;
- e) la scarsa attendibilità della ripartizione finanziaria di programmi nazionali a livello regionale;
- f) la valorizzazione forfettaria di spese senza la presentazione di documenti giustificativi adeguati.

3.39. I controlli approfonditi svolti dalla Corte su interventi chiusi nel 2000 hanno rilevato che sussistono livelli elevati di errore nelle dichiarazioni che danno luogo al versamento di un saldo finale:

- a) nel caso di un PO settoriale FESR, obiettivo n. 1 del periodo 1989-1993 (Italia — «Industria e servizi»), il controllo di un sottoprogramma ha consentito di identificare come ammissibile solo il 39,9 % delle spese dichiarate; è solo a causa di un importo delle spese dichiarate superiore del 239 % al minimo necessario che questo livello di errore non incide sui pagamenti comunitari;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.37. *Per quanto concerne il problema dell'ammissibilità dell'IVA corrisposta dalle amministrazioni pubbliche, nella sua risposta relativa al punto 3.46 della relazione annuale 1999, la Commissione ha indicato che, pur ammettendo la possibilità dell'interpretazione restrittiva della Corte, essa aveva optato per un'interpretazione differente per i motivi precisati nel suddetto punto. La Commissione mantiene la sua interpretazione della scheda n. 15, le cui disposizioni sono attualmente incorporate nella norma n. 7 dell'allegato del regolamento (CE) n. 1685/2000. Tuttavia, per fare in modo che l'applicazione della nuova norma sia chiaramente compresa dagli interessati, una spiegazione di questo aspetto verrà fornita nella documentazione informativa sulle regole di ammissibilità che verrà approntata.*

3.39.

- a) *La spesa ritenuta non ammissibile dalla Corte deriva da alcune risultanze distinte per progetti differenti.*

Le informazioni fornite dalle autorità nazionali verranno esaminate in dettaglio. Tuttavia, si rileva che in ogni caso non vi sono incidenze finanziarie per il bilancio comunitario.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) nel caso di un DOCUP regionale FESR, obiettivo n. 2 del periodo 1994-1996 (Italia — Piemonte), la parte delle spese non ammissibili del sottoprogramma controllato costituisce il 31,1 % della spesa dichiarata, per cui il finanziamento comunitario risulta eccessivo in misura di 9,8 milioni di euro, pari al 33,3 % del contributo FESR a questo sottoprogramma;
- c) nel caso di un progetto del Fondo di coesione (Grecia — erogazione ed epurazione delle acque di Calcide), la somma delle spese non ammissibili (7,2 % dell'importo dichiarato) e del tasso di finanziamento che non teneva sufficientemente conto delle entrate generate dal progetto porta ad un versamento in eccesso di 0,8 milioni di euro, pari al 19,6 % del contributo del Fondo di coesione a questo progetto;
- d) per quanto concerne l'FSE, un controllo approfondito della liquidazione 1998 di un programma operativo (IC Occupazione 1994-1999 — Germania) per una regione (Renania del Nord — Westfalia) ha evidenziato una percentuale di spesa non ammissibile del 15,7 %, pari al 2,7 % del contributo FSE 1998 per l'intero programma nazionale. L'errore era dovuto alla dichiarazione di pagamenti di anticipi anziché delle spese effettive, a dichiarazioni di spesa eccessive sulla base di tassi forfettari e alla mancanza di documentazione sulle quote del cofinanziamento pubblico.
- b) Quanto rilevato dalla Corte riguardava tre misure distinte di uno dei sottoprogrammi del DOCUP. I due principali problemi che concernono una parte considerevole delle spese ritenute non ammissibili dalla Corte consistono nel determinare se l'impegno giuridico e finanziario a livello nazionale sia stato effettuato prima del termine previsto per alcuni progetti e nella mancanza di una prova che i benefici del programma sono stati limitati ad imprese della regione dell'obiettivo n. 2. Sono necessarie ulteriori informazioni prima che la Commissione possa portare a termine le sue indagini su questi aspetti. Tuttavia si riconosce che nella dichiarazione finale sia stata inglobata una certa quota di spese non ammissibili e occorrerà procedere al necessario relativo ricupero.
- c) Per il tasso di cofinanziamento concesso si è tenuto conto della preoccupazione della Commissione di trattamento equo tra i vari Stati membri con differenti politiche di tassazione per la fornitura dell'acqua. Queste differenti politiche formano oggetto di una direttiva che prende effetto nel 2004. Circa la spesa non ammissibile in questione, la Commissione avvierà l'opportuna azione di ricupero delle somme indebitamente pagate quando disporrà di tutte le informazioni necessarie e quando avrà terminato le sue indagini sul caso.
- d) Il principio dell'errore rilevato dalla Corte è riconosciuto dalla DG OCCUPAZIONE. Sono stati presi gli adeguati contatti con le autorità competenti per regolarizzare la situazione descritta dalla Corte.

Impegni ancora da liquidare

3.40. Gli impegni relativi alle azioni strutturali hanno tendenza a rimanere aperti, almeno parzialmente, per diversi anni e fino alla chiusura finale quando si tratta dell'ultima quota di un intervento. Ciò nonostante, il loro mantenimento è giustificato solo a concorrenza degli importi che possono dar luogo a pagamento. La Corte ha pertanto verificato la validità di vecchi impegni ancora da liquidare alla fine del 2000.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.41. Taluni impegni corrispondevano a fascicoli già chiusi, per i quali il saldo non utilizzato non aveva formato oggetto di un disimpegno immediato. La Commissione dovrebbe fare in modo che un pagamento finale o una riscossione non possano essere autorizzati senza che lo sia l'eventuale disimpegno.

3.42. I casi in cui l'impegno appare tecnicamente giustificato sono perlopiù quelli che corrispondono a vecchi interventi che non hanno potuto essere chiusi a causa di procedure molto lente e inefficaci. In taluni casi, tuttavia, è chiaro che non è più necessario l'intero importo dell'impegno, soprattutto quando la domanda di pagamento è inferiore all'importo disponibile. In questi casi, la Commissione dovrebbe procedere senza indugio al corrispondente disimpegno.

3.43. Nel complesso, la Corte ha constatato che nel 10 % dei casi esaminati, almeno una parte dell'impegno non avrebbe dovuto dar luogo a pagamento. Per evitare che sussistano a livello dei conti impegni non giustificati, la Commissione dovrebbe prestare maggiore attenzione alla necessità di adeguare gli importi ai bisogni reali.

*Analisi dei sistemi in materia di controllo***Attuazione del regolamento (CE) n. 2064/97**

3.44. Nel 2000 la Corte ha controllato l'attuazione, da parte della Commissione e degli Stati membri, del regolamento (CE) n. 2064/97 ⁽²⁰⁾. Il regolamento contempla un sistema di controlli degli Stati membri sulla spesa sostenuta per progetti cofinanziati dall'UE (articolo 3) ⁽²¹⁾ ed esige la presentazione di un attestato per la liquidazione fornito da un organismo indipendente, al più tardi all'atto della domanda di pagamento del saldo e della dichiarazione finale delle spese per ciascuna forma di intervento (programma operativo, documento unico di programmazione, iniziativa comunitaria) (articolo 8).

⁽²⁰⁾ GU L 290 del 23.10.1997, pag. 1.

⁽²¹⁾ In base all'articolo 3 gli Stati membri devono verificare l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo utilizzati e le dichiarazioni di spesa presentate ai vari livelli. I controlli eseguiti prima della liquidazione delle varie forme d'intervento riguardano almeno il 5 % della spesa totale sovvenzionabile.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Da 3.41 a 3.43. La Commissione concorda con la Corte sul fatto che il saldo degli impegni debba essere disimpegnato dopo la chiusura della forma d'intervento e il pagamento del saldo finale nonché sul fatto che le procedure attualmente applicate debbano garantire che ciò avvenga. Per quanto riguarda vecchi programmi non ancora chiusi, la Commissione sta riservando priorità alle azioni volte a portare a termine la chiusura di questi programmi. La Commissione prevede che entro la fine del 2001 gli impegni relativi ai programmi e progetti precedenti al 1994 saranno ridotti a pochi casi in contenzioso e che saranno fatti sostanziali progressi sugli impegni relativi ai periodi successivi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.45. I risultati di questo controllo sono stati pubblicati nella relazione speciale n. 10/2001 (GU C 314 dell'8.11.2001) assieme ai risultati del controllo dell'attuazione del regolamento (CE) n. 1681/94⁽²²⁾ (cfr. i paragrafi 3.130-3.131). Il controllo è stato svolto presso la Commissione, nonché in Germania, Spagna, Francia, Italia e Regno Unito. Una visita preliminare è stata effettuata in Portogallo.

3.46. Oltre a ciò, nel corso dell'esame della legittimità e regolarità di un campione di operazioni pertinenti nell'ambito del controllo relativo alla dichiarazione di affidabilità 2000, la Corte ha esaminato i progressi compiuti nell'attuazione del regolamento (CE) n. 2064/97 per le forme di intervento incluse nel campione. Ciò ha consentito alla Corte di ottenere informazioni più aggiornate e di estendere il controllo ad altri quattro Stati membri (Grecia, Irlanda, Svezia e Paesi Bassi), nonché ad altre regioni nei sei Stati membri inizialmente visitati. La valutazione dei progressi compiuti nell'attuazione del regolamento è stata così estesa a più forme di intervento e a dieci Stati membri. L'esito di questi controlli supplementari conferma i risultati descritti nella relazione speciale n. 10/2001.

Problemi di attuazione

3.47. Dalla relazione speciale emerge che, benché il regolamento n. 2064/97 costituisca un'iniziativa importante della Commissione per migliorare il controllo finanziario della spesa dei Fondi strutturali da parte degli Stati membri, e benché i controlli effettuati e i conseguenti attestati per la liquidazione debbano contribuire ad evitare il cofinanziamento da parte dell'UE di spese non ammissibili, gli Stati membri non hanno applicato correttamente il regolamento (cfr. la relazione speciale, paragrafi 42-84). Nella relazione si legge che, nonostante gli orientamenti utili forniti in due appendici al manuale per il controllo dei Fondi strutturali, la Commissione non aveva impartito orientamenti chiari e tempestivi e che, alla fine del 2000, aveva prestato scarsa attenzione ad una valutazione dell'attuazione del regolamento da parte degli Stati membri.

3.47. *I problemi sollevati dalla Corte circa l'attuazione del regolamento (CE) n. 2064/97 sono tutti illustrati nella relazione speciale e ad essi la Commissione ha dato risposta dettagliata. Gli elementi essenziali di queste risposte sono pertanto qui ribaditi. Dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 2064/97 la Commissione si è molto adoperata per assistere in modo particolareggiato gli Stati membri sull'attuazione delle sue disposizioni, segnatamente con il Manuale di audit sui Fondi strutturali, presentato nel giugno 1998 e con il trattamento sistematico di problemi inerenti al regolamento, nel quadro delle riunioni di coordinamento bilaterali con gli Stati membri, nella riunione annuale dei controllori finanziari dell'Unione europea nel 1998, 1999 e 2000 e in altre occasioni.*

Per quanto concerne la valutazione dell'applicazione del regolamento, dal 1999 i servizi competenti per i Fondi strutturali hanno effettuato diverse missioni di audit sul problema della conformità con alcuni aspetti della regolamentazione. In vista della chiusura dei programmi del periodo 1994-1999, agli inizi del 2001 è stata avviata un'indagine completa sull'attuazione del regolamento da parte di tutti gli Stati membri. Gli eventuali problemi che emergono nel corso dell'indagine vengono comunicati alle competenti autorità nazionali affinché queste prendano le opportune misure correttive.

⁽²²⁾ GU L 178 del 12.7.1994, pag. 43.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.48. La relazione speciale (cfr. il paragrafo 33) denunciava inoltre ritardi nell'esecuzione dei controlli del 5 % da parte degli Stati membri, controlli che dovranno essere conclusi entro giugno 2002 (data ultima di chiusura). Da ulteriori controlli nel contesto della dichiarazione di affidabilità è emerso inoltre che in Italia e in Grecia i controlli non erano ancora iniziati nella primavera del 2001 per alcuni PO controllati dalla Corte. Lo stesso dicasi per un PO in Germania. Desta preoccupazione il fatto che gli Stati membri possano non essere in grado di svolgere controlli qualitativamente sufficienti nel tempo che rimane.

3.49. La Commissione aveva fornito spiegazioni contraddittorie della disposizione che consente di ridurre proporzionalmente la percentuale minima del 5 % da controllare per le forme di intervento approvate prima dell'entrata in vigore del regolamento e si era osservata una certa confusione nella sua applicazione negli Stati membri (cfr. la relazione speciale, paragrafi 75-79). Da ulteriori controlli nell'ambito della dichiarazione di affidabilità è emersa, inoltre, una certa confusione riguardo all'applicazione della riduzione proporzionale delle dimensioni del campione in Grecia. In Italia, in Irlanda e in Svezia le autorità degli Stati membri hanno interpretato la riduzione nel senso che non era necessario controllare le spese anteriori al 1998.

3.50. Una carenza ricorrente segnalata nella relazione speciale è l'inclusione di spese non ancora sostenute all'epoca del controllo, in particolare quando i progetti venivano sottoposti a controlli intermedi. In tal caso le autorità degli Stati membri consideravano controllata l'intera spesa ammissibile autorizzata (cfr. i paragrafi 70-72). Gli ulteriori controlli effettuati dalla Corte hanno rivelato altri esempi di questo genere in Francia e in Svezia.

3.51. Nella relazione speciale (cfr. il paragrafo 69) sono state segnalate lacune nel contenuto delle relazioni redatte a seguito dei controlli. In molti casi venivano forniti pochi particolari sul lavoro realmente svolto e su cosa fosse stato veramente controllato. Raramente i risultati erano quantificati. I controlli dovrebbero essere integralmente documentati e il lavoro svolto dovrebbe essere illustrato per iscritto in una relazione (cfr. la relazione speciale, paragrafi 40-41). Ulteriori controlli hanno rivelato che la documentazione dei controlli effettuati era scarsa per i PO esaminati in Irlanda, Francia, Spagna e Grecia, e che vi erano poche prove del lavoro svolto.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.48. *La Commissione condivide la preoccupazione della Corte circa il ritardo di alcuni Stati membri nell'applicare le chiare disposizioni del regolamento (CE) n. 2064/97. Gli Stati membri devono garantire che le disposizioni relative ai controlli di detto regolamento vengano applicate in modo conforme prima della chiusura e, se necessario, essi devono chiedere che venga loro concessa una dilazione a tal fine. A conclusione del suo proprio lavoro di audit, la Commissione ha richiamato specificamente l'attenzione degli Stati membri sulle conseguenze di una non perfetta conformità ai requisiti relativi ai controlli previsti dal regolamento.*

3.49. *Il regolamento consente che venga applicata una riduzione proporzionale in vari modi e non specifica se debba essere proporzionale alla spesa o al tempo. Sebbene la Commissione abbia indicato come possa essere interpretata questa disposizione, essa non può imporre una base uniforme per l'applicazione della riduzione. Il regolamento non consente che vengano esclusi da tutti i controlli le spese precedenti al 1998. È questa ora la posizione comune della Commissione. In base alle risultanze dei lavori di audit della Commissione effettuati nel 2001, soltanto in uno Stato membro — l'Irlanda — non vengono tuttora ritenuti necessari i controlli sulle spese precedenti al 1998.*

Da 3.50 a 3.52. *La Commissione non ha ancora visitato tutti gli Stati membri indicati dalla Corte, per quanto riguarda tutti i Fondi, nel corso dei lavori di audit sull'applicazione del regolamento che sta svolgendo attualmente. Tuttavia, dai controlli sinora ultimati sono emersi casi di molte carenze rilevate dalla Corte e sono state formulate opportune raccomandazioni al riguardo.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.52. La relazione speciale (cfr. il paragrafo 66) indica che molti controlli si limitavano ad esaminare il funzionamento dei sistemi invece di includere verifiche di convalida delle singole dichiarazioni di spesa per i progetti. Dagli altri controlli svolti risulta che, riguardo ai PO controllati in Germania e in Irlanda, gli addetti al controllo non si recavano affatto, se non raramente, presso il beneficiario finale. Nei Paesi Bassi, nell'ambito del FESR, si effettuano per tutti i progetti controlli intermedi in loco. Al momento della chiusura, il controllore fa affidamento sul lavoro svolto dai controllori esterni del progetto, i quali però non verificano necessariamente la conformità alla normativa FESR.

Problemi di fondo riguardanti il regolamento

3.53. La relazione speciale ha evidenziato alcuni problemi di fondo riguardanti il regolamento. All'epoca dell'adozione del regolamento, il metodo da applicare per i controlli non era chiaramente definito, anche se successivamente nelle appendici 2 e 5 del manuale di controllo per i Fondi strutturali della Commissione venivano date indicazioni su come selezionare il campione. Il fatto che il regolamento richieda che il campione delle dichiarazioni di spesa da controllare sia rappresentativo e basato su un'analisi dei rischi ha dato luogo negli Stati membri a pratiche discutibili. Un approccio possibile consiste nel combinare i due metodi in un quadro logico che contempra un'analisi dei rischi, volta a identificare gli elementi da sottoporre ad una verifica approfondita, al fine di individuare e correggere gli errori, nonché dalla verifica di un campione rappresentativo tratto dal resto della popolazione, per accertare se questa presenti effettivamente uno scarso livello di rischio e che non sia inficiata da un livello di errori rilevante (cfr. la relazione speciale, paragrafi 19-21).

3.54. La relazione ha evidenziato inoltre la preoccupazione espressa dagli Stati membri, i quali temono che, effettuando controlli approfonditi e controlli dei sistemi e segnalando una frequenza elevata di irregolarità, potrebbero essere penalizzati da una riduzione del cofinanziamento UE. Ciò potrebbe scoraggiare gli Stati membri dal rilasciare dichiarazioni critiche. Ciò nonostante, una frequenza elevata di irregolarità nel campione del 5 % fa supporre che il 95 % non controllato presenti un numero notevole di irregolarità. Se le irregolarità individuate nel corso dei controlli sono sistematiche, gli Stati membri sono tenuti, in virtù dell'articolo 7 del regolamento, a correggere quei casi che non sono stati singolarmente individuati dai controlli in causa. È fondamentale che l'uso che la Commissione intende riservare agli attestati per la liquidazione venga determinato in questa fase e comunicato agli Stati membri, specie relativamente alle irregolarità risultate non

3.53. *La Commissione sta riesaminando il manuale di controllo per i Fondi strutturali e terrà conto delle risultanze dei suoi propri lavori di audit in relazione al regolamento (CE) n. 2064/97 e delle osservazioni della Corte; inoltre essa discuterà con gli Stati membri la metodologia specifica.*

3.54. *L'organismo incaricato ai sensi dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 2064/97 deve indicare nella dichiarazione di chiusura le eventuali irregolarità che sono state trattate in modo non soddisfacente nonché l'importo del contributo comunitario implicato. La Commissione disporrà quindi di una base per escludere tali importi dal cofinanziamento. Se l'irregolarità è sistematica, gli Stati membri devono estendere i loro controlli a tutte le operazioni che possono essere intaccate da tale irregolarità.*

L'organismo che emette l'attestato di chiusura dovrà esprimere il suo parere circa la validità della domanda di pagamento finale nonché la legittimità e la regolarità delle operazioni relative, in base a tutti i controlli effettuati e alle misure correttive apportate ai sensi dell'articolo 7. All'articolo 8, paragrafo 2 del regolamento e nel modello indicativo di dichiarazione di chiusura è espressamente previsto che se la frequenza

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

sistematiche. Per la Corte non è chiaro su quale base giuridica la Commissione possa operare rettifiche finanziarie (cfr. la relazione speciale, paragrafi 81-84).

3.55. Il regolamento non specifica come gli Stati membri debbano effettuare i controlli. A giudizio della Corte, però, dovrebbero essere applicate le norme di controllo accettate a livello internazionale. Queste dispongono, tra l'altro, che chi effettua i controlli sia indipendente da chi attua il progetto. Dal controllo della Corte è emerso che questo principio non sempre è rispettato dagli Stati membri (cfr. la relazione speciale, paragrafi 37-41 e 61-62).

3.56. La relazione speciale conclude che, a meno che non si intervenga immediatamente per garantire una corretta applicazione del regolamento da parte degli Stati membri, non si disporrà di informazioni sufficienti ed attendibili per la liquidazione delle diverse forme di intervento. Di conseguenza, nella relazione speciale si esorta la Commissione ad effettuare un esame approfondito dell'attuazione del regolamento da parte degli Stati membri, a fornire a questi ultimi maggiori indicazioni, nonché a comunicare loro, urgentemente e sistematicamente, il proprio parere in merito all'adeguatezza dei controlli effettuati e delle relazioni presentate.

Attuazione delle nuove disposizioni in vista del periodo di programmazione 2000-2006

3.57. I regolamenti dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006, adottati dal Consiglio dell'Unione europea in data 21 giugno 1999, sono caratterizzati in particolare da un maggiore decentramento e dalla volontà di un maggior rigore nella gestione del bilancio comunitario.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

delle irregolarità rilevate è elevata, l'organismo dovrà indicare di non essere in grado di esprimere un parere senza riserve anche se tali irregolarità sono state trattate in modo soddisfacente.

In tal caso, il servizio della Commissione deciderà, di concerto con le autorità nazionali, le misure da intraprendere. L'articolo 8, paragrafo 2, secondo comma prevede che la Commissione possa chiedere l'esecuzione di un ulteriore controllo ed apportare le opportune rettifiche finanziarie.

La Commissione ritiene che l'articolo 24 del regolamento (CEE) n. 4253/88 costituisca una base giuridica per operare rettifiche finanziarie estrapolate o forfettarie come indicato negli orientamenti interni sulle rettifiche finanziarie del 15 ottobre 1997.

3.55. *La Commissione concorda sull'importanza di garantire l'indipendenza del controllore. Tuttavia, nell'applicare questo standard e nel valutare se il grado di indipendenza sia sufficiente, occorre tener conto delle strutture amministrative dello Stato membro, delle risorse disponibili in rapporto alle dimensioni del programma e dei rischi inerenti. È ovviamente inaccettabile che il controllo venga effettuato dalla stessa persona responsabile dell'attuazione del progetto stesso.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.58. Nella preparazione degli interventi strutturali per questo nuovo periodo si distinguono due fasi: da un lato, l'approvazione da parte della Commissione del contenuto dei QCS, DOCUP o PO e del rispettivo piano di finanziamento e, dall'altro lato, il complemento di programmazione riguardante in specie la procedura di selezione dei progetti, trasmesso successivamente alla Commissione per informazione. Gli Stati membri potevano così attendersi un acconto del 7 % (o una frazione) del contributo totale dei Fondi strutturali nei cinque mesi successivi alla trasmissione alla Commissione della proposta di programma strutturale, in conformità dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento dei Fondi strutturali. A causa dell'adozione tardiva dei programmi, dopo l'invio della prima proposta, pochi Stati membri hanno beneficiato di questo importo nei tempi previsti (cfr. il paragrafo 3.17).

3.59. Per quanto concerne i pagamenti comunitari, la regola «n + 2» di cui all'articolo 31, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999 stabilisce in particolare che la quota di un impegno che non è stata liquidata mediante acconto o per la quale non è stata presentata alla Commissione una domanda di pagamento ammissibile alla scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno, è disimpegnata automaticamente dalla Commissione; la partecipazione dei Fondi all'intervento viene ridotta in misura corrispondente.

3.60. L'applicazione di questa regola del disimpegno automatico non è chiara quanto al collegamento con la data dell'impegno, soprattutto quando una decisione di partecipazione dei Fondi ai sensi dell'articolo 28 del precitato regolamento ha luogo alla fine dell'anno, mentre il relativo impegno di bilancio è effettuato solo all'inizio dell'anno successivo. Il collegamento con l'impegno di bilancio, così come previsto nell'articolo 31 del regolamento dei Fondi strutturali, può generare disparità di trattamento dovuta al cambiamento di esercizio di bilancio attribuibile alla Commissione. In effetti, i programmi per i quali l'adozione e l'impegno di bilancio della prima quota hanno avuto luogo nel corso dello stesso esercizio risultano penalizzati rispetto a quelli per i quali la Commissione ha effettuato l'impegno di bilancio nell'anno successivo a quello dell'adozione dei programmi (cfr. i paragrafi 3.18 e 3.28).

3.61. Nella misura in cui il fatto generatore dell'applicazione della regola «n + 2» non sempre è noto agli interessati, sarebbe utile, per semplificazione amministrativa e sicurezza giuridica, che la Commissione provvedesse a comunicare ufficialmente agli Stati membri e alle altre parti interessate la data dell'impegno

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.58. *Nella sua risposta al punto 3.17 la Commissione indica i motivi principali della mancata osservanza del termine di cinque mesi, in particolare la sovrapposizione con gli adeguamenti finali apportati ai programmi del periodo precedente, le prolungate negoziazioni con gli Stati membri e l'esigenza di instaurare strutture adeguate di gestione.*

3.60 e 3.61. *L'effetto indicato è una conseguenza delle disposizioni dell'articolo 31, paragrafo 2 del regolamento del Consiglio, ma, come precisato nella risposta al punto 3.18, la Commissione ritiene che in pratica questo problema sarà di dimensioni ridotte. La Commissione ha informato gli Stati membri sugli impegni effettuati per il FESR nel 2000 in occasione della riunione del comitato per lo sviluppo e la conversione delle regioni, del 21 febbraio 2001.*

applicata dalla Commissione e la data del controllo del disimpegno automatico che ne consegue.

Le procedure di chiusura degli interventi

3.62. I regolamenti dei Fondi strutturali contengono poche regole specifiche per la chiusura degli interventi. L'unica disposizione applicabile in materia, contenuta nel regolamento di coordinamento, fissa a entro sei mesi dall'esecuzione dell'intervento il termine per la presentazione della domanda di pagamento e delle relazioni sull'esecuzione. Il regolamento (CE) n. 2064/97 aggiunge l'obbligo di una dichiarazione di validità per gli interventi del periodo 1994-1999, obbligo non previsto per il periodo 1989-1993 e da cui gli interventi 1994-1996 relativi all'obiettivo n. 2 sono di fatto dispensati. Il regolamento (CE) n. 1260/1999 per il periodo di programmazione 2000-2006 prevede che la Commissione disimpegni al più tardi entro il 30 settembre 2001 gli importi corrispondenti agli interventi decisi prima del 1994 per i quali non sia stata presentata, entro il 31 marzo 2001, una domanda di pagamento definitivo, e che essa disimpegni al più tardi entro il 30 settembre 2003, quelli del periodo 1994-1999 che non abbiano formato l'oggetto di una domanda di pagamento definitivo entro il 31 marzo 2003, tranne che per le operazioni o i programmi in sospeso per motivi giudiziari.

3.63. Vista la mancanza di disposizioni vincolanti nei regolamenti, i servizi della Commissione responsabili della gestione dei diversi Fondi sono stati indotti a sviluppare proprie modalità di chiusura. Queste sono talora convergenti, come il fatto di ammettere a livello dell'esecuzione la compensazione tra misure all'interno di uno stesso sottoprogramma. Viceversa, le pratiche divergono per quanto concerne l'esecuzione delle quote: solo l'FSE procede alla chiusura delle diverse quote annue, mentre gli altri Fondi liquidano gli impegni successivi quando il cumulo delle spese dichiarate raggiunge il livello richiesto.

3.64. La Commissione ha inoltre adottato nel settembre 1999 la decisione «Orientamenti sulla chiusura finanziaria degli interventi operativi (1994-1999) dei Fondi strutturali»⁽²³⁾, che codifica diversi obblighi risultanti dai regolamenti in vigore e che regola la flessibilità a livello dell'esecuzione finanziaria. Le innovazioni

3.63. *Le divergenze pratiche tra i Fondi per il periodo 1994-1999 sono state limitate poiché tutte le chiusure definitive erano soggette alle stesse disposizioni finanziarie di attuazione. Per il periodo 2000-2006 sono state approntate norme finanziarie interne particolareggiate che saranno applicate per tutti i Fondi.*

⁽²³⁾ Documento SEC(1999) 1316 def. del 9 settembre 1999.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

riguardano la chiusura in caso di assenza della domanda di saldo finale e/o della relazione finale sull'esecuzione, la limitazione del finanziamento comunitario agli importi effettivamente assegnati ai beneficiari finali e precisazioni sulla possibilità di chiusura parziale in caso di sospensione del contributo o di rettifica finanziaria.

3.65. Questi orientamenti potrebbero consentire, in una certa qual misura, di ovviare al fatto che la mancata presentazione dei documenti finali non comporta la decadenza del diritto. Per quanto riguarda la chiusura in mancanza dei documenti finali, la Commissione sta considerando la possibilità di una notifica formale trascorsi i sei mesi dalla data limite dei pagamenti, che le consentirebbe di chiudere l'intervento in base ai dati più recenti disponibili. Il termine vigente per i disimpegni d'ufficio rischia però di ridurre gli effetti previsti della procedura di notifica formale.

3.66. Questo insieme di disposizioni e di orientamenti non costituisce tuttavia una procedura di chiusura ben definita e da applicare rigorosamente che garantirebbe per tutte le operazioni alla base dei contributi del bilancio comunitario la legittimità e la regolarità per l'insieme dei periodi di programmazione completati. I controlli approfonditi svolti dalla Corte mostrano il persistere di un livello elevato di errori negli interventi chiusi nel 2000 (cfr. il paragrafo 3.39), alla stregua di quanto constatato negli anni precedenti (cfr. i paragrafi 3.49-3.51 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999 e i paragrafi 3.29-3.30 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998).

3.67. L'obbligo di limitare il contributo agli importi effettivamente assegnati ai beneficiari deriva pertanto direttamente dai principi vigenti del regolamento. La necessità di sottolinearlo di nuovo è dovuta alla prassi seguita dalla Commissione, di applicare alle spese ammissibili il tasso d'intervento previsto anche quando l'esecuzione indica un tasso inferiore, come la Corte aveva segnalato nella sua relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998⁽²⁴⁾. Va rilevato che la Commissione dovrebbe, da un lato, applicare questa regola anche agli interventi del periodo 1989-1993 ancora da chiudere e, dall'altro, riesaminare gli interventi già chiusi che potrebbero aver formato oggetto di versamenti eccessivi (cfr. anche il paragrafo 3.114 della presente relazione).

⁽²⁴⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998, paragrafo 3.30.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.65. *La Commissione ritiene che la procedura cui fa riferimento la Corte si rivelerà utile nell'accelerare la chiusura dei programmi in taluni casi.*

3.66. *Lo scopo degli orientamenti è quello di formalizzare il trattamento di certi aspetti della chiusura laddove le procedure possano essere state divergenti. Essi non si prefiggono di descrivere i controlli che devono essere effettuati dai servizi responsabili per garantire che, ad esempio, tutte le risultanze di audit siano state debitamente affrontate o che le relazioni finali siano complete e soddisfacenti. Queste procedure rientrano nei circuiti finanziari interni stabiliti da ciascuna direzione generale. Inoltre, l'elemento fondamentale a garanzia della legalità e della regolarità delle operazioni cofinanziate sarà l'attestato di chiusura presentato ai sensi dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 2064/97 che sarà l'oggetto dei controlli da parte della Commissione. La disposizione che prevede l'attestato di chiusura offrirà una maggiore garanzia che spese non ammissibili del tipo di quelle rilevate dalla Corte nei suoi controlli dei programmi chiusi siano escluse prima che le dichiarazioni finali vengano presentate alla Commissione.*

3.67. *Gli orientamenti adottati dalla Commissione nel 1999 relativi alla chiusura dei programmi 1994-1999 e attualmente applicati per la liquidazione finale di questi programmi sono conformi all'approccio richiesto dalla Corte.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.68. La procedura per la chiusura parziale degli interventi nel caso di progetti sospesi per motivi giudiziari non è stata applicata in modo costante, come provano diversi casi relativi al FEAOG-Orientamento.

3.69. La Commissione ha inoltre chiuso degli interventi 1994-1996 dell'obiettivo n. 2 che non erano stati sottoposti dagli Stati membri al controllo minimo previsto dal regolamento (CE) n. 2064/97. Benché quest'ultimo non esiga la presentazione di una dichiarazione di validità per questi interventi, esso non li dispensa dai controlli minimi previsti (il 5 % delle spese ammissibili, tasso che può essere ridotto per gli interventi approvati prima dell'entrata in vigore del regolamento), che riguardano l'intero periodo 1994-1999.

3.70. I servizi della Commissione procedono all'istruzione delle domande di pagamento finale secondo le proprie procedure correnti. Queste ultime spesso assumono la forma di consultazioni tra servizi. Ciascuna unità agisce in base alle proprie competenze senza che sia chiaramente attribuita una responsabilità principale. Le consultazioni hanno soprattutto lo scopo di appurare se gli interventi in questione abbiano già formato oggetto di controlli che hanno dato luogo ad osservazioni. Sono state create, senza un coordinamento vero e proprio, diverse basi di dati, compresa quella della Corte, per tentare di raccogliere le osservazioni formulate. Se precedentemente non sono stati segnalati problemi, la chiusura non dà luogo a controlli più approfonditi, specie in loco, né su un campione né in base ad un'analisi dei rischi. In realtà, i controlli della Commissione all'atto della chiusura non sono stati finora concepiti per verificare in maniera efficace la legittimità e la regolarità delle spese presentate (cfr. anche il paragrafo 3.72).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.68. *La chiusura da parte della Commissione degli interventi riguardanti progetti in sospeso per motivi giudiziari costituisce un problema complesso che comporta un onere di lavoro sovente sproporzionato per i servizi responsabili della gestione finanziaria. In realtà, con l'espressione «in sospeso per motivi giudiziari» viene raggruppata una grande varietà di situazioni differenti a seconda dello Stato membro, della natura dei progetti in questione nonché del tipo e dello stato di avanzamento delle procedure giudiziarie in corso. Il punto 10 degli Orientamenti della Commissione per la chiusura degli interventi del periodo 1994-99 [Doc. SEC (1999) 1316] enuncia soltanto dei criteri di ordine generale e i servizi devono continuare a trattare, nel suo ambito, ogni caso particolare in collaborazione con le autorità responsabili dell'attuazione dell'intervento stesso.*

La Commissione sta elaborando degli Orientamenti più particolareggiati sull'argomento, ai fini di un approccio uniforme.

3.69. *Per programmi con termine antecedente al 1° gennaio 1997 la Commissione non ha richiesto sistematicamente informazioni sui controlli effettuati dalle autorità nazionali a titolo dell'articolo 23 del regolamento (CEE) n. 4253/88 o del regolamento (CE) n. 2064/97, come presupposto per la relativa chiusura.*

3.70. *Nell'ambito della riforma finanziaria avviata all'interno della Commissione, sono stati creati nuovi circuiti finanziari che stabiliscono precise competenze per l'effettuazione di transazioni di pagamento, ivi inclusi i saldi finali relativi ai programmi dei Fondi strutturali.*

Prima della chiusura dei programmi viene fatto un controllo sul seguito riservato alle risultanze degli audit degli ispettori della Commissione e, per quanto possibile, dei controllori della Corte. Si sta approntando una nuova base dati atta ad agevolare questo processo, base che sarà operativa all'inizio del 2002.

Per la Commissione non è possibile effettuare controlli in loco su una percentuale elevata di interventi al momento della loro chiusura. Per un'operazione di questo genere sarebbero necessarie risorse considerevolmente più cospicue. Inoltre, lo scopo dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 2064/97 (ripreso nell'articolo 15 del regolamento (CE) n. 438/2001 per il nuovo periodo di programmazione) è precisamente quello di confermare la responsabilità dello Stato membro di verificare la correttezza della sua dichiarazione tramite l'intervento di un organismo indipendente.

Prima della chiusura dei programmi 1994-1999 nel 2002, una loro selezione verrà sottoposta a controllo approfondito. Attualmente si sta discutendo quale debba essere la metodologia precisa per la selezione dei programmi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.71. Qualora siano state formulate osservazioni di controllo, le procedure di consultazione tra i servizi e con lo Stato membro sono spesso troppo lunghe. La Corte ha verificato, per esempio, lo stato di alcuni interventi sui quali aveva formulato delle osservazioni nel quadro di varie relazioni. In merito a due interventi FESR controllati nel 1995 e nel 1996, per i quali restano da liquidare 7,4 e 2,6 milioni di euro, le domande di pagamento finale sono state presentate nel 1997. La Commissione ha intrapreso solo qualche azione sporadica e i fascicoli non erano ancora chiusi alla fine del 2000. In merito a due interventi controllati nel 1994, per i quali restano da liquidare 3,1 milioni di euro, nonostante una copiosa corrispondenza, un'indagine dell'OLAF svolta nel 1996 e una procedura di rettifica finanziaria avviata nel 1998, le domande di pagamento finale presentate nel 1995 e nel 1997 non erano ancora state liquidate alla fine del 2000.

I controlli espletati dalla Commissione

3.72. La Corte ha segnalato a più riprese e in particolare nella sua relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999 (paragrafo 3.75) che i controlli in loco effettuati dalla Commissione erano insufficienti. L'esercizio 2000, nel corso del quale la Commissione ha avviato il suo processo di riforma interna, è stato caratterizzato dal trasferimento delle unità di controllo della DG Audit in seno alle DG operative responsabili della gestione delle azioni strutturali. L'integrazione di queste nuove unità, nonché la creazione della normativa per il nuovo periodo di programmazione, hanno gravato sulla capacità globale di controllo della Commissione. Per il FESR e il Fondo di coesione, ad esempio, le due unità incaricate del controllo hanno svolto nel 2000 meno controlli rispetto agli anni precedenti. Queste unità intendono dare priorità all'audit dei sistemi di gestione e di controllo nel 2001 e prevedono di conseguenza pochi controlli sui PO/DOCUP e sui progetti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.71. *La commissione riconosce che le procedure di chiusura dei programmi che hanno presentato problemi sono state troppo lente. Ora si sta riservando particolare priorità all'ultimazione delle operazioni di chiusura di questi programmi e la Commissione pensa che entro la fine del 2001 gli impegni relativi a progetti e programmi precedenti al 1994 saranno ridotti a pochi casi in contenzioso e che saranno compiuti sostanziali progressi sugli impegni relativi ai periodi successivi.*

3.72. *Il processo di riforma interna della Commissione comportante il trasferimento delle competenze delle Unità di controllo della Direzione generale del controllo finanziario alle DG operative responsabili dei Fondi strutturali ha necessariamente prodotto un'interruzione dei lavori di audit programmati. Tuttavia, l'Unità di controllo B.3 della Direzione generale del controllo finanziario ha effettuato 16 missioni di audit nel 2000 (rispetto alle 19 effettuate nel 1999). Per quanto riguarda il Fondo di coesione, l'Unità di controllo B.4 della DG controllo finanziario ha effettuato una missione di audit nel 2000 rispetto alle 3 compiute nel 1999. Inoltre, l'Unità di audit della Direzione generale per la politica regionale ha effettuato 36 missioni di controllo riguardanti il FESR e il Fondo di coesione nel 2000 (rispetto alle 42 missioni effettuate nel 1999).*

Per il 2001, le unità di audit della Direzione generale per la politica regionale si prefigge, tra i principali obiettivi del programma di lavoro, la verifica dei sistemi del regolamento (CE) n. 2064/97, la verifica dei sistemi di gestione e di controllo che vengono applicati per il periodo di programmazione 2000-2006 nonché la verifica dei sistemi di gestione di controllo per il Fondo di coesione che vengono attuati per conformarsi ai requisiti dei regolamenti (CE) n. 1264/1999 e (CE) n. 1265/1999 del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1164/94.

Tuttavia, il controllo di alcuni progetti del Fondo di coesione verrà effettuato nel 2001 nel contesto del relativo audit dei sistemi. Inoltre verrà completata un'indagine relativa ai progetti articolo 10 che comporta audit in loco, con l'assistenza di controllori esterni, di circa 100 singoli contratti. Infine, sono stati effettuati alcuni altri controlli ad hoc di programmi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.73. I servizi di controllo incaricati del FESR e del Fondo di coesione hanno comunque avviato una serie di misure volte a migliorare la preparazione, la portata, la qualità dei propri controlli negli Stati membri e il seguito dato ad essi. L'attuazione di queste misure non ha prodotto risultati tangibili nel corso dell'esercizio 2000.

*Conclusioni e raccomandazioni***Conclusioni**

3.74. La Corte non ha constatato un calo del livello degli errori nelle dichiarazioni di spesa relative ai periodi di programmazione terminati. Come in passato, il persistere di un livello significativo di errori negli interventi chiusi indica che la probabilità che gli errori vengano individuati e corretti è ancora scarsa. I sistemi di controllo finanziario rinforzati nel 1997 [schede di ammissibilità, regolamento (CE) n. 2064/97] nonché le modalità di chiusura più precise e i protocolli di controllo con le autorità nazionali non si sono ancora rivelati efficaci.

3.75. Nel 2000, i controlli espletati dalla Commissione nel corso degli interventi e al momento della loro chiusura sono diminuiti. Il seguito dato alle osservazioni scaturite dai controlli, in particolare da quelli della Corte, presenta delle carenze che impediscono di risolvere tempestivamente i problemi individuati. La Commissione, inoltre, non può limitarsi a risolvere i singoli casi segnalati, senza estendere le verifiche a situazioni analoghe.

3.76. Le operazioni di bilancio dell'esercizio 2000 non danno tutte le garanzie dovute di legittimità e regolarità. Gli impegni contabilizzati non danno adito ad osservazioni, ma una parte significativa andrebbe in realtà imputata all'esercizio precedente. Per contro, sono state prese, in assenza di impegni di bilancio, decisioni di notevole entità finanziaria e aventi valore di impegno giuridico. I pagamenti dell'esercizio a titolo di acconti versati per gli interventi del nuovo periodo di programmazione non presentano anomalie. I pagamenti intermedi e di chiusura relativi ai programmi anteriori presentano un livello di errori sostanziali e formali comparabile a quello degli esercizi precedenti.

3.74. È prematuro valutare l'incidenza degli attestati di chiusura di cui all'articolo 8 del regolamento (CE) n. 2064/97 e degli orientamenti sulla chiusura finché un numero rappresentativo di programmi relativi al periodo 1994-99 non sia stato chiuso. La Commissione ritiene che la corretta applicazione di queste disposizioni attenui in modo significativo il rischio che vengano cofinanziate dai Fondi strutturali spese non ammissibili.

3.75. Si è registrata una diminuzione temporanea del livello dei controlli nel 2000 dovuta al processo di riforma interna. Tuttavia, si prevede che la concentrazione di capacità di controllo nelle direzioni generali operative comporterà un aumento del numero e della qualità dei controlli effettuati. Inoltre, i nuovi sistemi posti in atto dovranno migliorare il complesso delle azioni conseguenti a tutte le risultanze di audit, anche quelle della Corte. Ciò darà modo anche alla Commissione di tener conto più sistematicamente, nella sua analisi dei rischi, delle precedenti risultanze dei controlli, soprattutto in relazione a carenze ed errori che possono essere sistemici.

3.76. La Commissione riconosce alcuni casi in cui l'impegno di bilancio di programmi approvati nel 2000 è stato imputato nel 2001. Ciò è stato causato da prassi procedurali differenti per l'adozione di programmi (cfr. risposta al punto 9.15). La Commissione non è stata in grado di portare a termine, nel breve tempo disponibile, il suo esame approfondito di tutti i casi di errori rilevati dalla Corte e, in alcuni casi, le relative risposte degli Stati membri non sono ancora pervenute. L'analisi effettuata indica che la maggior parte degli errori riguarda l'inserimento di elementi non ammissibili o non giustificati nelle dichiarazioni di spesa di certi beneficiari finali. L'altra principale categoria di errori è costituita dalla non corretta applicazione delle norme comunitarie, da parte dell'autorità di gestione. Tuttavia, in alcuni casi la Commissione non condivide l'interpretazione della Corte al riguardo e, in ogni caso, la Commissione porterà a termine le sue indagini sui casi rilevati dalla Corte e garantirà che vengano applicate le opportune rettifiche finanziarie.

Raccomandazioni

3.77. La Commissione dovrebbe pertanto sforzarsi di rendere più efficaci i sistemi di controllo posti in essere negli ultimi anni. Essa dovrebbe soprattutto fare in modo che le procedure di gestione utilizzate dagli organismi nazionali e le procedure di controllo applicate nel quadro del regolamento (CE) n. 2064/97 contribuiscano realmente a garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni finanziate con i fondi comunitari. A tal fine, inoltre, la Commissione dovrebbe introdurre, per quanto concerne la chiusura degli interventi, procedure armonizzate più efficaci che prevedano un numero sufficiente di controlli da essa svolti.

3.77. La Commissione ribadisce la propria opinione espressa nella sua risposta di cui al punto 3.76 della relazione annuale 1999 e cioè che la principale priorità deve essere quella di continuare a migliorare i sistemi di gestione e di controllo finanziario negli Stati membri. I regolamenti (CE) n. 438/2001 e (CE) n. 448/2001 costituiscono il quadro giuridico particolareggiato necessario al conseguimento di questo obiettivo. Dai risultati delle verifiche dei sistemi attualmente in atto, soprattutto da parte del fESR, sull'attuazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 438/2001 e sull'applicazione del regolamento (CE) n. 2064/97 si potranno trarre le opportune conclusioni sull'adeguatezza o meno dei sistemi quadro di gestione ed adottare le eventuali iniziative opportune al riguardo.

Il programma di controlli sui programmi 1994-1999 ai fini della loro rispettiva chiusura avviato da tutti i Fondi strutturali nel 2001 e nel 2002 rafforzerà il livello di affidabilità circa i pagamenti finali.

**SEGUITO DATO ALLE OSSERVAZIONI
PRECEDENTI**

Le azioni a favore delle piccole e medie imprese (PMI)

Introduzione

3.78. La Corte ha esaminato le misure adottate dalla Commissione per rispondere alle osservazioni formulate in passato ⁽²⁵⁾ sull'attuazione delle azioni a favore delle imprese e, in particolare, delle PMI nel quadro dei Fondi strutturali. La Corte aveva constatato delle carenze, soprattutto per quanto concerne la valutazione, il quadro regolamentare, l'identificazione delle azioni, la verifica del rispetto delle regole di concorrenza e il coordinamento, nonché all'atto dell'esecuzione degli interventi, in particolare nel quadro dell'ingegneria finanziaria e dei servizi alle imprese. Fin dallo scarico per l'esercizio 1994, il Consiglio raccomandava di facilitare l'accesso delle PMI agli strumenti esistenti, di riorientare le azioni a favore delle PMI per tener conto delle loro esigenze e di migliorare la valutazione dei mezzi e dei

⁽²⁵⁾ Trattasi in specie delle relazioni annuali sugli esercizi finanziari 1994 (paragrafi 5.66-5.104), 1996 (paragrafi 6.43-6.104) e 1998 (paragrafi 3.54-3.59).

risultati dell'azione comunitaria in questo settore ⁽²⁶⁾. Nel 1998, all'atto dello scarico 1996, il Consiglio raccomandava di razionalizzare e semplificare le procedure di aiuto, di rendere gli aiuti alle PMI più accessibili ed esortava la Commissione a fare in modo che i servizi offerti alle PMI rispondessero ad una domanda effettiva ⁽²⁷⁾. Il Parlamento, dal canto suo, era allarmato dalla rivelazione della Corte dei conti secondo la quale nel bilancio comunitario erano stati messi a disposizione dei fondi per finanziare un certo numero di misure potenzialmente non gestibili, destinate a promuovere le piccole e le medie imprese ⁽²⁸⁾.

Conferma delle lacune riscontrate dalla Corte

3.79. Per rispondere alle osservazioni della Corte, la Commissione ha avviato nel 1997, una macrovalutazione concernente l'impatto dei Fondi strutturali sulle PMI e, successivamente, valutazioni tematiche sui Centri europei di innovazione e promozione industriale (CEEI) e sull'ingegneria finanziaria ⁽²⁹⁾. Le valutazioni compiute hanno confermato le principali osservazioni della Corte in materia di aiuti alle PMI, specie per quanto

3.79. *Sebbene questa valutazione tematica ponga in risalto una serie di aspetti da migliorare dal punto di vista degli interventi dei Fondi strutturali a beneficio delle PMI, essa afferma anche in modo chiaro che gli interventi dei Fondi strutturali hanno prodotto un impatto significativo sul settore delle PMI e così hanno apportato un importante contributo all'ampliamento degli obiettivi di politica regionale.*

⁽²⁶⁾ Raccomandazione del Consiglio, dell'11 marzo 1996, sullo scarico da dare alla Commissione per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio 1994.

⁽²⁷⁾ Raccomandazione del Consiglio, del 9 marzo 1998, sullo scarico da dare alla Commissione per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio 1996.

⁽²⁸⁾ Risoluzione del Parlamento europeo, del 31 marzo 1998, sul rinvio del discarico da dare alla Commissione per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 1996 (GU C 138 del 4.5.1998, pag. 43).

⁽²⁹⁾ *Thematic Evaluation of Structural Funds Impacts on SME*, Commissione europea, Ernst and Young, luglio 1999. *Evaluation of Community measures in support of European Community business and innovation centres (EC-BICS)*, Madrid-Karlsruhe, febbraio 1999, Dr-Ing Jürgen Wüst. *Evaluation of Financial Engineering Measures in Structural Policies* Commissione europea, Ernst & Young, aprile 1998.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

concerne la mancata osservanza delle norme in materia di informazione e pubblicità ⁽³⁰⁾, la scarsa visibilità delle azioni, le carenze nel coordinamento degli interventi ⁽³¹⁾, le deficienze nelle valutazioni dell'impatto degli interventi, le carenze delle valutazioni ex-ante e l'assenza di indicatori adeguati, soprattutto nel quadro dell'ingegneria finanziaria ⁽³²⁾. Dalle valutazioni è altresì emersa la necessità di migliorare i dispositivi di prestazione di servizi alle PMI, quali i CEEL, la necessità di accelerare lo sviluppo dei sistemi «sportello unico», e di semplificare le azioni esistenti, al fine di facilitare l'accesso delle PMI ai finanziamenti comunitari.

Considerazione, a livello di regolamento, delle lacune riscontrate

3.80. Le raccomandazioni della Corte hanno influito sulle proposte legislative presentate dalla Commissione in vista del nuovo periodo e degli orientamenti per i programmi del periodo 2000-2006 ⁽³³⁾. Essendo stato

⁽³⁰⁾ Oltre un quarto (25,6 %) delle PMI che hanno formato oggetto di una valutazione tematica hanno ricevuto degli aiuti degli FS ignorando la provenienza comunitaria dei fondi ricevuti. La Corte aveva segnalato nella sua relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996 (paragrafi 6.53-6.59) una serie di procedure che spiegherebbero questa mancanza di informazione.

⁽³¹⁾ Il sondaggio effettuato nel 1998 presso delle PMI che avevano beneficiato di diversi aiuti comunitari mostra che il 69,7 % di esse ritengono che non vi sia alcun coordinamento fra i regimi corrispondenti. La percentuale sale all'85,1 % delle PMI che hanno beneficiato di aiuti del FESR e dell'FSE. Gli autori della valutazione giungono alla seguente conclusione: «*At an EU level, there is a need to improve the overall coherence of different Commission programmes that have a bearing on SME development*» (A livello dell'UE, occorre migliorare la coerenza generale dei vari programmi della Commissione che incidono sullo sviluppo delle PMI), il che conferma le osservazioni della Corte (relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996, paragrafi 6.98-6.99).

⁽³²⁾ Per «ingegneria finanziaria» si intendono le forme di partecipazione degli FS all'attuazione delle misure diverse dall'aiuto non rimborsabile di cui all'articolo 28, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1260/1999. Trattasi in specie di aiuto rimborsabile, bonifici di interessi, garanzia, assunzione di partecipazione, partecipazione a capitali di rischio o altre forme di finanziamento.

⁽³³⁾ GU C 267 del 22.9.1999, pag. 2. Questi orientamenti prevedono che «l'assistenza fornita dai Fondi strutturali per stimolare il settore produttivo deve concentrarsi in particolare sulle piccole e medie imprese».

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La semplificazione delle procedure e il miglioramento dei dispositivi di prestazione di servizi alle PMI sono obiettivi che condivide anche la Commissione. L'approccio con il sistema «sportello unico» citato dalla Corte costituisce uno degli strumenti d'azione che possono contribuire al conseguimento di questi obiettivi.

3.80. *La valutazione tematica sull'impatto dei Fondi strutturali sulle PMI conduce ad una serie di conclusioni. Per quanto riguarda la conclusione indicata nel paragrafo in questione, la Commissione riconosce che gli obiettivi per il periodo 1994-1999 non erano sufficientemente chiari e quantificati. E ciò in parte per il motivo che la valutazione tematica era stata effettuata allo scopo di valutare l'impatto dei Fondi strutturali sulle PMI e di analizzare gli strumenti e i modi più efficaci per assistere le PMI. I risultati della valutazione sono stati inseriti nella programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006, in particolare per quanto riguarda il problema di come orientare in modo più mirato gli aiuti alle piccole e medie imprese. Inoltre, poiché questa è stata una valutazione tematica effettuata alla metà del periodo di programmazione, inevitabilmente non è stato possibile trarre conclusioni definitive sull'impatto dei Fondi strutturali sulle PMI nel periodo 1994-99.*

Oltre alla stima della spesa per le PMI, la valutazione tematica ha anche stimato il numero delle società beneficiarie ed i nuovi posti di lavoro creati. Le conclusioni indicano che tra il 1989 e il 1999 hanno beneficiato dei contributi dei Fondi strutturali oltre un milione e mezzo di piccole e medie imprese, il che rappresenta il 21,2 % delle PMI ammissibili. Tra il 1994 e il 1999 è stata stimata la creazione di 2,3 milioni di posti di lavoro lordi (2 milioni netti).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

ridotto il numero degli interventi ed essendo stata abolita l'IC PMI ⁽³⁴⁾, la strategia di aiuto alle PMI dovrebbe divenire più facile e più coerente. Il nuovo quadro regolamentare dovrebbe consentire di migliorare la gestione delle azioni a favore delle PMI, la loro sorveglianza e valutazione, a condizione che le disposizioni siano al più presto operative. Il nuovo regolamento concernente i sistemi di gestione e di controllo dei Fondi strutturali è stato adottato dalla Commissione nel marzo 2001 ⁽³⁵⁾. Inoltre, il regolamento (CE) n. 1159/2000 ⁽³⁶⁾ della Commissione, del 30 maggio 2000, relativo alle azioni informative e pubblicitarie sugli interventi degli FS che incombono agli Stati membri, dovrebbe migliorare la visibilità delle azioni. Un nuovo quadro normativo è stato inoltre stabilito nel settore della concorrenza ⁽³⁷⁾. Per quanto riguarda il periodo 1994-1999, eccezion fatta per l'adozione nel 1997 delle schede di ammissibilità ⁽³⁸⁾ e del regolamento (CE) n. 2064/97, le misure prese non hanno potuto avere un'incidenza significativa sui programmi già adottati e in corso.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Un altro intento della valutazione consisteva nell'individuare l'entità del «peso morto» nei regimi di aiuto per le piccole e medie imprese. Sulla base dei risultati della valutazione e per rafforzare l'impatto del sostegno dei Fondi strutturali alle PMI, la Commissione ha attribuito un maggior grado di priorità al sostegno indiretto alle PMI in contrapposizione all'aiuto diretto; questo aspetto viene ripreso nei programmi per il periodo 2000-2006.

Nella strategia europea per l'occupazione viene sottolineato il ruolo importante svolto dalle PMI in materia di occupazione in seno all'Unione europea. Gli interventi combinati degli Stati membri, dei Fondi strutturali e della Banca europea per gli investimenti (BEI) intendono rispondere alle varie necessità risentite dalle PMI al loro nascere e nel corso della loro evoluzione sul mercato della concorrenza (finanziamento, assunzione del personale, qualifiche dei dipendenti, ecc.).

L'adozione tardiva del nuovo regolamento sulla gestione e sul controllo ha avuto un'incidenza limitata sulla gestione dei Fondi, dato che la maggior parte dei programmi operativi sono stati adottati tra la fine del 2000 e il marzo 2001 e per il fatto che le condizioni principali della Commissione sono state rese note agli Stati membri nel marzo 2000 e discusse in modo approfondito in seno ai comitati dei Fondi tra quel momento e la votazione in sede di comitato di gestione nel dicembre 2000.

⁽³⁴⁾ In particolare, per quanto concerne l'iniziativa PMI, la Corte aveva constatato (relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996, paragrafi 6.86-6.91) che i programmi di questa iniziativa riprendevano misure analoghe o simili a quelle dei QCS o dei DOCUP, oppure creavano nuove misure aventi obiettivi identici a quelli già esistenti.

⁽³⁵⁾ Regolamento (CE) n. 438/2001 della Commissione, del 2 marzo 2001, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito dei Fondi strutturali (GU L 63 del 3.3.2001, pag. 21).

⁽³⁶⁾ GU L 130 del 31.5.2000, pag. 30.

⁽³⁷⁾ Trattasi dei regolamenti (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1) e del regolamento (CE) n. 994/1998 del Consiglio, del 7 maggio 1998, sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di stato orizzontali (GU L 142 del 14.5.1998, pag. 1), nonché dei regolamenti della Commissione adottati in virtù di quest'ultimo relativi all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti destinati alle piccole e medie imprese, agli aiuti d'importanza minore «de minimis» e agli aiuti destinati alla formazione: regolamenti (CE) n. 68/2001, (CE) n. 69/2001 e (CE) n. 70/2001, del 12 gennaio 2001 (GU L 10 del 13.1.2001, pagg. 20, 30 e 33).

⁽³⁸⁾ Decisioni da 97/317/CE a 97/331/CE della Commissione, del 23 aprile 1997, che modifica le decisioni di approvazione dei QCS, dei DOCUP e dei programmi d'iniziativa comunitarie (GU L 146 del 5.6.1997, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.81. Le schede di ammissibilità hanno consentito di chiarire fin dal 1° maggio 1997 taluni problemi sollevati dalla Corte (relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996, paragrafi 6.73-6.76 e 6.84) specie per quanto concerne il finanziamento alternativo dei progetti cofinanziati e l'ingegneria finanziaria. Per il periodo 2000-2006, queste schede sono state sostituite dalle norme contenute nel regolamento (CE) n. 1685/2000 della Commissione ⁽³⁹⁾. Le condizioni di ammissibilità relative al finanziamento alternativo non sono state però riprese nelle nuove norme e quelle relative all'ingegneria finanziaria sono state modificate sostanzialmente ⁽⁴⁰⁾, creando incertezza (cfr. il paragrafo 3.91).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.81. *Durante il periodo di programmazione 1994-99, la possibilità del «finanziamento alternativo» o «pagamento alternativo» — contemplato dalla scheda 16 delle schede di ammissibilità SEM 2000 — è stata sfruttata come una opportunità di gestione per utilizzare nel modo più efficace possibile il finanziamento reso disponibile a date differenti da tutti i partner finanziari: Comunità, governo nazionale e enti pubblici.*

Per il periodo di programmazione 2000-2006 sono stati introdotti nelle procedure finanziarie gli impegni annuali automatici, sistema questo di anticipi e di pagamenti più rapidi. Per questo motivo la Commissione non ha ritenuto necessario mantenere la vecchia scheda 16 quando ha riesaminato le norme di ammissibilità. Nessuno Stato membro ha contestato questa posizione e il comitato per lo sviluppo e la conversione delle regioni ha approvato le nuove norme di ammissibilità prima che le adottasse la Commissione.

La mancanza di una norma specifica non implica che questo strumento di gestione del flusso di cassa non debba più essere utilizzato. Ovviamente, il regolamento (CE) n. 1260/1999, in particolare l'articolo 29, deve essere del tutto rispettato. Ciò significa che tutti i progetti, indipendentemente dalla fonte fisica di finanziamento pubblico, sono considerati cofinanziati dalla Comunità entro i limiti stabiliti dall'articolo 29 e che nelle decisioni di concessione del finanziamento deve essere specificato l'importo esatto del contributo dei Fondi strutturali. Per sottolineare il suo carattere di strumento di gestione del flusso di cassa, la Commissione preferisce chiamarlo «pagamento alternativo» piuttosto che finanziamento alternativo.

La Direzione generale «Politica regionale» ha spiegato questa posizione alle autorità nazionali in varie occasioni, sia oralmente che per iscritto.

⁽³⁹⁾ Regolamento (CE) n. 1685/2000 della Commissione, del 28 luglio 2000, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese concernenti le operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali (GU L 193 del 29.7.2000, pag. 39).

⁽⁴⁰⁾ L'elemento chiave che giustifica il cofinanziamento comunitario era chiaramente enunciato nelle schede del 1997: «Il coinvolgimento della Comunità in tecniche di ingegneria finanziaria deve essere limitato e comunque non deve sostituirsi o sovrapporsi al sistema finanziario, a meno che quest'ultimo si dimostri inadeguato a far fronte alle esigenze di sviluppo della regione in questione». Ciò nonostante, di questo principio elementare non è stato più tenuto conto nelle norme del 2000.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.82. Diverse disposizioni del nuovo regolamento generale affrontano delle difficoltà segnalate dalla Corte. Le nuove disposizioni in materia di modulazione dei tassi di partecipazione ⁽⁴¹⁾, ad esempio, precisano il trattamento dei progetti che generano entrate nette sostanziali, riducono la partecipazione dei Fondi in caso di investimenti nelle imprese (dal 50 al 35 % e dal 30 al 15 % rispettivamente per gli obiettivi nn. 1 e 2) e introducono una discriminazione positiva a favore delle PMI (possibilità di maggiorare, fino al 10 %, il tasso di aiuto per le forme di finanziamento diverse dagli aiuti diretti).

3.83. L'obbligo di riassegnare per gli stessi fini gli aiuti rimborsati alle autorità di gestione o a un'altra autorità pubblica è ormai acquisito ⁽⁴²⁾. Parimenti, sono state inserite delle norme volte a prevenire tanto lo sviamento degli aiuti degli FS dal loro obiettivo iniziale quanto l'ottenimento di vantaggi indebiti da parte delle imprese o collettività pubbliche per un periodo stabilito di cinque anni ⁽⁴³⁾. Ciò dà alla Commissione nuovi strumenti per evitare situazioni contestabili, quali il mancato recupero degli importi, il trattenimento dei fondi recuperati da parte dei gestionali, la delocalizzazione di interventi che hanno beneficiato di aiuti o la vendita di infrastrutture cofinanziate (per esempio nell'ambito di privatizzazioni) e per le quali le disposizioni dei regolamenti precedenti non apportavano una risposta appropriata. Le disposizioni descritte nei precedenti paragrafi pongono però dei problemi d'interpretazione e la Commissione dovrebbe precisare come intenda attuare i principi generali enunciati, affinché queste disposizioni diventino operative e possano essere seguite e controllate in modo adeguato.

Migliore identificazione delle azioni a favore delle PMI

3.84. La valutazione tematica per le PMI ha consentito di individuare meglio le misure a favore delle PMI e le risorse ad esse destinate, come era stato chiesto prima dalla Corte (relazione annuale sull'esercizio

⁽⁴¹⁾ 40° considerando e articolo 29 del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali.

⁽⁴²⁾ Articolo 28, paragrafo 3, del regolamento generale e articolo 8 del nuovo regolamento sui sistemi di gestione e di controllo, che obbliga le autorità di gestione o di pagamento a tenere una contabilità degli importi recuperabili e ad accertarsi che essi siano effettivamente recuperati senza ritardi ingiustificati.

⁽⁴³⁾ Articolo 30, paragrafo 4, del regolamento generale.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.82-3.83. *La Commissione ritiene che un calcolo del flusso di cassa attualizzato sia il metodo più appropriato per determinare le entrate sostanziali nette di una operazione. Con questa formula e tenendo presente il «considerando» n. 40 del regolamento generale, le entrate sostanziali nette dovrebbero aversi quando il valore presente netto del futuro flusso di entrate, detratte le spese di esercizio, corrisponde ad una cifra pari ad almeno il 25 % del costo dell'investimento. Le spese di esercizio sono le spese sostenute per il funzionamento di un investimento, incluse le spese di manutenzione, ma esclusi i costi d'ammortamento e del capitale. La Commissione sta attualmente preparando una nota destinata agli Stati membri su un'applicazione pratica e ragionevole dell'articolo 29, paragrafo 4.*

3.84-3.85. *La Commissione concorda sul fatto che la disponibilità di migliori informazioni dipende dal miglioramento dei sistemi di sorveglianza degli Stati membri. In considerazione dell'attuale fase iniziale di attuazione dei programmi 2000-2006, la Commissione non ritiene che i progressi siano stati particolarmente lenti. L'instaurazione di nuovi sistemi di informazione richiede tempo soprattutto per gli Stati membri in cui l'attuazione degli interventi avviene in modo molto decentrato. Inoltre, le informazioni raccolte devono contribuire alla gestione di progetti a livello locale e devono anche essere significativi nel contesto della sintesi nazionale o europea su problemi orizzontali (SME, pari opportunità, ecc.). La Commissione confida nel fatto che gli sforzi volti all'approntamento di questi sistemi produrranno informazioni di migliore*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

finanziario 1996, paragrafo 6.96), poi dal Consiglio ⁽⁴⁴⁾ e dal Parlamento ⁽⁴⁵⁾. In mancanza di un'elencazione è stato necessario procedere ad una stima globale delle spese destinate alle PMI (21 353 milioni di euro, pari al 18,2 % del totale degli FS per il periodo 1994-1999). Per conoscere la situazione relativa a un'altra data, come per esempio alla fine del periodo, occorrerebbe ripetere l'esercizio, il che mostra che il problema di fondo è sempre l'assenza di sistemi di dati attendibili che consentano una sorveglianza adeguata degli interventi, come la Corte ha segnalato a più riprese ⁽⁴⁶⁾.

3.85. Sulla base dell'articolo 36 del regolamento generale, la Commissione ha proposto un nuovo sistema di ripartizione dei settori d'intervento dei Fondi strutturali per categoria ⁽⁴⁷⁾. Le informazioni che dovranno essere trasmesse alla Commissione dovrebbero consentire a quest'ultima di effettuare delle sintesi sulle attività dei Fondi a partire dai vari interventi. L'articolo 34, paragrafo 1, lettera a) prevede, inoltre, l'istituzione di un dispositivo di raccolta di dati finanziari e statistici affidabili nonché la trasmissione di tali dati, nella misura del possibile, mediante sistemi informatici. La Commissione ha del resto proposto una metodologia per gli indicatori destinati alla sorveglianza e alla valutazione ⁽⁴⁸⁾ che tiene conto in particolare delle PMI. Negli Stati membri si stanno compiendo i primi sforzi per conformarsi a queste nuove iniziative. Una qualità

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

qualità nelle relazioni annuali e soprattutto nella valutazione intermedia, che deve essere portata a termine alla fine del 2003.

3.85. *Gli Stati membri devono rendere conto, in particolare nelle relazioni annuali di attuazione, del funzionamento di questi dispositivi di raccolta dati, di competenza delle autorità di gestione.*

⁽⁴⁴⁾ Raccomandazione del Consiglio sullo scarico da dare alla Commissione per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 1996.

⁽⁴⁵⁾ Risoluzione del Parlamento europeo, del 31 marzo 1998, che informa la Commissione dei motivi del rinvio della decisione di scarico per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 1996, paragrafi 22 e 23 (GU C 138 del 4.5.1998, pag. 43). Il Parlamento osserva «risorse consistenti sono state destinate agli aiuti alle PMI, nel quadro degli FS, per il periodo di programmazione 1994-1999, ma che finora la Commissione non è stata assolutamente in grado di illustrare come siano stati distribuiti questi finanziamenti».

⁽⁴⁶⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 3.27.

⁽⁴⁷⁾ Questa ripartizione era contenuta nel «Vademecum per i piani e i documenti di programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006» (Commissione, DG REGIO luglio 1999) e figura in allegato al nuovo regolamento di gestione e di controllo.

⁽⁴⁸⁾ *Indicatori per la sorveglianza e la valutazione: una metodologia indicativa. Nuovo periodo di programmazione 2000-2006: documenti di lavoro metodologico.* Documento di lavoro n. 3, Commissione, europea, DG REGIO, luglio 1999.

veramente migliore delle informazioni globali disponibili sulla programmazione, la sorveglianza e la valutazione degli interventi strutturali dipende dal buon funzionamento di questi nuovi dispositivi.

Le iniziative prese per migliorare la verifica del rispetto delle norme in materia di concorrenza

3.86. La Corte aveva constatato delle insufficienze nelle procedure di verifica delle regole di concorrenza (relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996, paragrafi 6.46 e 6.53-6.68; relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998, paragrafi 3.58-3.59). Alcune iniziative sono state recentemente prese dalla Commissione e negli Stati membri per migliorare le informazioni disponibili sugli aiuti concessi. La Commissione ha inoltre creato nel 2001, su richiesta del Parlamento europeo ⁽⁴⁹⁾, un registro delle concessioni che riguardano gli aiuti di Stato. Il nuovo quadro normativo in materia di aiuti di Stato contiene delle disposizioni di controllo che rafforzano gli obblighi di registrazione e di comunicazione annuale delle informazioni sugli aiuti concessi. È troppo presto per valutare l'impatto di queste disposizioni che mirano a semplificare e ad aumentare la trasparenza nel settore degli aiuti di Stato. Le nuove norme in materia, dovrebbero comunque consentire alla Commissione di migliorare le sue procedure di verifica del rispetto delle regole di concorrenza, a condizione che si doti degli strumenti adeguati.

3.87. La Corte aveva raccomandato di indicare nei testi dei programmi i riferimenti specifici ai testi legislativi e agli altri strumenti giuridici destinati a garantire la corretta applicazione delle politiche comunitarie, al fine di facilitare l'osservanza da parte degli operatori delle relative norme e procedure. Nel 2000, la Commissione ha elaborato un documento che stabilisce i principi e le procedure da seguire nell'attuazione dei Fondi strutturali per quanto riguarda il rispetto del diritto della concorrenza in materia di aiuti di Stato per il nuovo periodo di programmazione (2000-2006) ⁽⁵⁰⁾. L'elemento fondamentale delle nuove procedure è l'elaborazione di prospetti gestionali degli aiuti di Stato che fanno parte di ciascun programma. È ormai indispensabile che la Commissione segua adeguatamente l'evoluzione di questi prospetti e che le autorità responsabili della gestione

3.86-3.88. *Gli obblighi in materia di sorveglianza sugli aiuti di Stato che vengono imposti alle autorità nazionali nei nuovi programmi e che riguardano sia gli aiuti «de minimis» sia il cumulo con altri aiuti, garantiscono l'osservanza delle regole e dei limiti vigenti in materia. Il regolamento d'applicazione sui sistemi di gestione e di controllo riserva grande importanza ai sistemi che garantiscono il rispetto delle regole comunitarie, ivi incluse quelle sugli aiuti di Stato. È questo, peraltro, uno degli aspetti dei sistemi che la Commissione verificherà in modo particolare.*

⁽⁴⁹⁾ Risoluzione del Parlamento europeo sulla XXVIII relazione della Commissione sulla politica di concorrenza, del 18 gennaio 2000. Relazione PE A5-0078/99. Risoluzione del Parlamento europeo sulla XXIX relazione della Commissione sulla politica di concorrenza, del 24 ottobre 2000.

⁽⁵⁰⁾ Fondi strutturali e aiuti di Stato. Procedure di attuazione (DG REGIO G1, 15 maggio 2000).

li tengano aggiornati e li completino inserendovi dei riferimenti specifici alle disposizioni nazionali e regionali in vigore.

3.88. In taluni casi di investimenti in infrastrutture, in specie per i settori telecomunicazione, trasporti o energia, la contropartita dei finanziamenti comunitari è costituita dall'apporto di un'impresa o di un organismo, senza che gli importi in causa transitino per i circuiti di bilancio nazionali. Occorre prendere provvedimenti affinché questi aiuti comunitari siano soggetti alle stesse disposizioni e agli stessi controlli degli aiuti nazionali ⁽⁵¹⁾.

Aspetti specifici del Fondo sociale europeo

3.89. La sintesi delle valutazioni finali dell'FSE 1994-1999 ⁽⁵²⁾ non fornisce indicazioni sugli aiuti alle PMI nella parte riservata all'obiettivo n. 1. Essa contiene solo degli elementi eterogenei nella parte relativa all'obiettivo n. 4, benché le relazioni di valutazione nazionali relative a questo obiettivo contenessero indicazioni importanti sul contributo delle PMI. Per quanto concerne il periodo 2000-2006, la Commissione ha identificato per gli obiettivi nn. 1 e 3 i mezzi finanziari dell'FSE riservati al pilastro «imprenditorialità» della strategia europea per l'occupazione, che ammontano a 8 miliardi di euro, pari al 13 % della dotazione finanziaria complessiva dell'FSE. Per i Fondi strutturali, inoltre, non è stato ripreso per il nuovo periodo l'obbligo regolamentare ⁽⁵³⁾ di tenere conto dei bisogni specifici delle PMI per le azioni attuate a titolo del vecchio obiettivo n. 4. È da rilevare che la Commissione ha adottato nel

3.89. *Gli interventi del FSE riguardano misure o azioni integrate volte allo sviluppo economico nei programmi che non hanno formato oggetto di una valutazione finale nel quadro del partenariato, ma che eventualmente sono stati esaminati nel quadro di valutazioni tematiche effettuate per conto della Commissione (valutazioni tematiche sulle PMI, sulla R & S).*

Il carattere «eterogeneo» è dovuto alla diversità delle condizioni in cui sono state effettuate le valutazioni finali: programmazioni, calendari, mandato dei valutatori in particolare. Per quanto riguarda le PMI, l'aumento del numero di queste imprese partecipanti all'obiettivo 4 è un risultato considerevole.

⁽⁵¹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996, paragrafo 6.84 e raccomandazioni della Corte nel suo parere sulle proposte di nuovi regolamenti in materia di spese strutturali [paragrafo 7.3 del parere 10/98 (GU C 401 del 22.12.1998), su talune proposte di regolamenti nel quadro dell'Agenda 2000].

⁽⁵²⁾ Conclusioni delle valutazioni finali 1994-1999; documento presentato al Comitato dell'FSE, del 28 settembre 2000.

⁽⁵³⁾ Articolo 1 del regolamento (CEE) n. 4255/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo sociale europeo (GU L 374 del 31.12.1988, pag. 21), modificato dal regolamento (CEE) n. 2084/93 (GU L 193 del 31.7.1993, pag. 39).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

gennaio 2001, nel quadro della politica di concorrenza (cfr. il paragrafo 3.86), un regolamento ⁽⁵⁴⁾ che mira a facilitare l'accesso delle PMI agli aiuti per la formazione.

3.90. Il coordinamento tra da DG Occupazione e la DG Imprese continua ad essere insufficiente; in loco questo si traduce in procedure pesanti e ostacola il funzionamento dell'approccio «sportello unico» che dovrebbe facilitare la creazione e lo sviluppo delle PMI. Questa lacuna è stata sottolineata anche dal Comitato economico e sociale nel suo parere n. CES 592/2000 del 24 maggio 2000. La comunicazione della Commissione, inoltre, relativa all'analisi degli strumenti finanziari comunitari specifici destinati alle PMI ⁽⁵⁵⁾ non riserva alcuno spazio all'FSE.

L'ingegneria finanziaria e i servizi alle imprese

3.91. Per quanto concerne il sostegno comunitario alle tecniche di ingegneria finanziaria, ivi comprese le sovvenzioni globali, la Corte aveva constatato (cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996, paragrafi 6.75-6.80) delle deficienze nell'attuazione delle azioni dovute all'assenza di una definizione precisa degli obiettivi da raggiungere e delle modalità di attuazione. La Corte ha inoltre potuto constatare nel 2000 che, per esempio, dei rimborsi di prestiti cofinanziati possono servire da contropartita nazionale dei Fondi strutturali. L'attuazione delle sovvenzioni globali, inoltre, ha continuato ad essere contraddistinta da difficoltà, soprattutto a livello della definizione delle modalità di applicazione, con conseguenti ritardi notevoli nell'adozione delle decisioni, nella firma delle convenzioni tra la Commissione e gli organismi intermediari e nel versamento degli anticipi. In particolare, l'esame della Commissione di nuove tecniche di ingegneria finanziaria da porre in essere per il periodo 2000-2006 ha continuato ad evidenziare notevoli difficoltà per quanto concerne la compatibilità degli aiuti degli FS ai fondi e alle società di capitali di rischio con le altre politiche comunitarie. Il Consiglio europeo di Stoccolma ha finalmente chiesto

3.90. Nel marzo 2001 la Commissione ha pubblicato una rassegna di tutte le attività dell'Unione europea per le PMI (*Relazione sulle attività dell'Unione europea per le PMI dal 1997 al 2000 — COM(2001) 98 def. del 1° marzo 2001*).

Tenendo conto del parere del Comitato economico e sociale sulla «Carta europea delle piccole imprese», la Commissione ha presentato al vertice di Stoccolma una prima relazione annuale sui progressi compiuti dagli Stati membri e dalla Commissione per quanto riguarda la Carta. Per quest'anno soltanto, la relazione è stata presentata sotto forma di sommario. Dal 2002 la relazione sulla Carta conterrà una valutazione più particolareggiata di quanto fatto dagli Stati membri e dalla Commissione.

I progressi compiuti in base alla Carta sono stati anche oggetto della relazione d'attuazione BEST, presentata al Consiglio «Industria» il 5 dicembre 2000. Questa relazione prende in considerazione il problema degli sportelli unici nei paragrafi «Rendere più visibili i servizi di sostegno» e «Migliorare l'amministrazione pubblica».

3.91. La Commissione pubblicherà la «Guida delle tecniche di ingegneria finanziaria» soltanto quando sarà chiarita la compatibilità delle regole di concorrenza con gli interventi a favore delle società a capitale di rischio. Infatti, la compatibilità degli aiuti di Stato concessi alle PMI tramite fondi di capitale di rischio con le regole di concorrenza costituisce un problema delicato, che d'altronde non riguarda soltanto le regioni che fruiscono di contributi dei Fondi strutturali, ma l'intera Unione europea. La Commissione presenterà prossimamente un documento a tal riguardo.

La Guida conterrà pertanto queste nuove norme e terrà conto evidentemente dei documenti della Commissione citati al punto 3.85. Oltre ai lavori indicati al suddetto punto 3.85 e all'attività sull'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato agli interventi pubblici a favore dello sviluppo dell'attività a capitale di rischio di cui al punto 3.82, la Commissione ha recentemente avviato uno studio sui metodi atti a cofinanziare con il FESR i sistemi di prestiti agevolati, il cui contributo pubblico viene pagato retroattivamente e il cui bisogno di finanziamento si estende di conseguenza oltre al periodo di programmazione.

⁽⁵⁴⁾ Regolamento (CE) n. 68/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti destinati alla formazione (GU L 10 del 13.1.2001, pag. 20).

⁽⁵⁵⁾ COM (2000) 653 def., del 18 ottobre 2000.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

alla Commissione di precisare come le norme in materia di aiuti pubblici saranno applicate alle misure destinate a promuovere il capitale di rischio per migliorare il quadro finanziario delle PMI ⁽⁵⁶⁾.

3.92. Per quanto concerne le strutture di sostegno alle attività delle PMI e più in particolare i Centri europei di innovazione e promozione industriale (CEEI), la Corte aveva constatato (cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996, paragrafi 6.69-6.71) che, per una gran parte di queste azioni, le spese dichiarate corrispondevano al finanziamento di strutture esistenti o recentemente create, o di reti, e alle relative spese di funzionamento, senza un approccio coerente. La Commissione ha pubblicato nel 2000 una guida che definisce le condizioni di base per la creazione dei CEEI e le modalità di finanziamento di questi ultimi attraverso il FESR ⁽⁵⁷⁾. I principi generali contenuti nella guida sono finalmente di natura tale da apportare una risposta alle osservazioni e raccomandazioni formulate dalla Corte dal 1993 sui CEEI ⁽⁵⁸⁾. È tuttavia indispensabile che la Commissione si doti dei mezzi necessari per garantire che tali principi vengano effettivamente rispettati sul posto.

Relazione speciale n. 22/98 sulla parità di opportunità fra donne e uomini

3.93. Nella sua raccomandazione sul discarico 1997 ⁽⁵⁹⁾, il Consiglio sottolinea l'importanza da esso

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Guida dovrà contenere anche le più recenti innovazioni nel settore dell'ingegneria finanziaria ed aiutare le autorità regionali e le agenzie regionali di sviluppo ad applicare meglio questi strumenti. Questa Guida presenterà in particolare dei modelli delle «migliori pratiche» da applicare per preparare, dirigere e attivare fondi a capitale di rischio, fondi prestiti, fondi di garanzia ed altri strumenti analoghi.

La preparazione della Guida si affianca alla preparazione di un piano di promozione della conoscenza delle possibilità di finanziamento pubblico di società a capitale di rischio adattato alle varie regioni, utilizzando il metodo della diffusione delle «migliori pratiche», segnatamente tra regioni sovvenzionate. Infatti, in queste regioni la prassi delle PMI di ricorrere al finanziamento tramite capitale di rischio sono molto eterogenee.

3.92. Attraverso la valutazione effettuata in modo indipendente, la Commissione ha chiaramente indicato, nella Guida dei Centri europei d'impresa e innovazione (CEII) 2000, che questi CEII potranno continuare ad essere finanziati dal FESR all'interno del quadro comunitario di sostegno e su iniziativa delle autorità pubbliche competenti, in base al principio della sussidiarietà. Essi potranno anche ricevere tramite il FESR una remunerazione per i loro servizi prestati. La Commissione esaminerà, su questa base, le azioni complementari da intraprendere a seguito delle raccomandazioni della Corte.

⁽⁵⁶⁾ Conclusioni della presidenza. Consiglio europeo di Stoccolma del 23 e 24 marzo 2001, pag. 21.

⁽⁵⁷⁾ *Guida dei Centri europei di innovazione e promozione industriale. Uno strumento al servizio dello sviluppo regionale e delle imprese* — Commissione europea (ISBN 92-828-9300-6).

⁽⁵⁸⁾ Cfr. la relazione speciale della Corte n. 5/93 concernente i centri di innovazione e promozione e promozione industriale (GU C 13 del 17.1.1994).

⁽⁵⁹⁾ Documento del Consiglio n. 5911/99, del 19 febbraio 1999.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

attribuita alla politica comunitaria a favore della parità di opportunità fra donne e uomini, invita a correggere le debolezze (in specie il costo dell'ufficio di assistenza tecnica) del programma comunitario a medio termine ed esorta ad evitare doppiioni tra l'FSE, asse principale («mainstream»), e l'Iniziativa comunitaria NOW. Nei programmi operativi adottati dalla Commissione per le azioni strutturali 2000-2006, gli importi destinati alle azioni specifiche di pari opportunità per il periodo 2000-2006 ammontano a 3 537 milioni di euro, pari al 6 % del totale delle spese dell'FSE. Questa percentuale è superiore all'1,6 % raggiunto nel periodo 1994-1999, ma resta ancora al di sotto dell'obiettivo del 15 %, fissato dalla Commissione nel 1998 e chiesto dal Parlamento europeo ⁽⁶⁰⁾ (paragrafo 78 della relazione speciale n. 22/98).

3.94. La dotazione finanziaria dell'iniziativa comunitaria (IC) Occupazione per l'intero periodo 1994-1999 è ammontata a 1 846,3 milioni di euro, di cui il 27 % per il capitolo NOW (Nuove opportunità per le donne). Solo il 78 % degli importi impegnati erano stati pagati alla fine del 2000. L'IC Occupazione è stata sostituita dall'IC EQUAL per il nuovo periodo di programmazione. Il sistema di gestione posto in essere dalla Commissione per l'attuazione di questa nuova iniziativa e la pesantezza delle procedure non hanno consentito di risolvere i ritardi già constatati per l'IC Occupazione; il periodo di programmazione risulta così ridotto di almeno un anno. Per quanto concerne l'aspetto transnazionale dei progetti, aspetto che costituisce la principale specificità delle iniziative comunitarie rispetto ai programmi operativi ordinari, la Commissione non ha ancora adottato istruzioni per la definizione e l'inquadramento delle spese ammissibili. Essa, inoltre, non ha stabilito nella comunicazione EQUAL una portata finanziaria minima per questo aspetto, che viene considerato di dimensioni marginali nella relazione speciale (paragrafi 33-41 della relazione speciale n. 22/98).

3.94. *La maggior parte delle decisioni relative all'IC Occupazione prevede un periodo di ammissibilità delle spese successive al 31 dicembre 2000. I programmi corrispondenti verranno chiusi soltanto nel corso del 2001 e al massimo entro giugno 2002. Il tasso del 78 % indicato dalla Corte (pagamenti effettuati rispetto agli impegni) aumenterà mano che avranno luogo le chiusure dei programmi. La Commissione continuerà nel frattempo a sollecitare gli Stati membri ad utilizzare in modo ottimale gli stanziamenti che sono stati loro assegnati in questo quadro.*

Inoltre, nel corso dell'esercizio 2001 la Commissione concluderà l'elaborazione di una serie di schede pratiche relative alla transnazionalità riguardanti le regole di ammissibilità, gli elementi minimi necessari per la stipula di un accordo di cooperazione transnazionale, le regole amministrative e le esigenze in termini di scambio di buone pratiche.

Nella sua comunicazione che fissa gli orientamenti dell'Iniziativa comunitaria EQUAL, la Commissione non ha ritenuto utile stabilire una somma transnazionale minima, ma ha preferito negoziarla con ogni Stato membro e stabilirla congiuntamente in funzione delle situazioni nazionali specifiche. Inoltre, durante i negoziati dei programmi EQUAL tutti i capi missione FSE hanno ricevuto regolarmente informazioni sulle dotazioni previste dagli altri Stati membri in materia di transnazionalità, in modo da consentire una certa armonizzazione.

⁽⁶⁰⁾ COM(98) 131 del 19 marzo 1998. Risoluzione del Parlamento europeo, del 4 maggio 1999, sulla relazione intermedia della Commissione al Parlamento e al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'attuazione del Programma d'azione comunitaria a medio termine per pari opportunità per le donne e gli uomini (1996-2000): «11. [...] sottolinea che il Parlamento europeo ha chiesto che almeno il 15 % delle risorse dell'FSE sia destinato al finanziamento di progetti a favore delle donne» (GU C 279 dell'1.10.1999, pag. 88).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.95. Per quanto concerne l'esecuzione del programma d'azione comunitario a medio termine volto a promuovere le pari opportunità (1996-2000), l'importo finanziario di riferimento, 30 milioni di euro⁽⁶¹⁾, è stato superato di 18 milioni di euro, il che corrisponde ad una programmazione del 60 % al di sopra del previsto. L'esecuzione del bilancio, invece, è stata di soli 43,1 milioni di euro (il 90 %) per gli stanziamenti d'impegno, di cui sono stati pagati 34 milioni di euro (il 79 %). Nell'ambito di questo programma sono stati avviati 342 progetti, di cui 138 gestiti da un ufficio di assistenza tecnica esterno ai servizi della Commissione. Il costo del contratto di assistenza tecnica (periodo 19 luglio 1996-31 marzo 1999) ammonta, in stanziamenti d'impegno, a 7,4 milioni di euro, di cui 2,9 milioni per le spese per il personale e di funzionamento e, in stanziamenti di pagamento, a 5,8 milioni di euro, di cui 2,6 milioni per le spese di personale e di funzionamento. Il costo della struttura esterna creata per la gestione di questo programma rappresenta così rispettivamente il 6,7 % e il 7,6 % degli impegni e dei pagamenti effettuati. Questi importi sono sproporzionati rispetto al carico di lavoro svolto dall'ufficio di assistenza tecnica (paragrafi 54-65 della relazione speciale n. 22/98).

*L'Iniziativa comunitaria Leader***Il controllo di Leader I**

3.96. La Commissione ha avviato l'iniziativa comunitaria Leader (*Collegamento fra azioni di sviluppo dell'economia rurale*) nel 1991 a complemento alle misure di sviluppo rurale contenute nei normali programmi operativi. L'obiettivo generale era quello di trovare delle «soluzioni innovative» per lo sviluppo rurale che potessero costituire un modello per le zone rurali. Presupposto era la vicinanza ai luoghi (approccio per zona), ai cittadini (approccio «bottom-up», dal basso verso l'alto) e alle attività (interventi e finanziamenti decentralizzati)⁽⁶²⁾.

3.95. *La Commissione ha condotto una politica di razionalizzazione riguardo il ricorso ai servizi di un ufficio di assistenza tecnica (BAT). Questo piano d'azione ha comportato negli ultimi due anni e nel quadro del programma «pari opportunità», una reinternalizzazione in seno ai servizi della DG Occupazione dei compiti demandati al BAT cui fa riferimento la Corte.*

⁽⁶¹⁾ Articolo 10 della decisione 95/593/CE del Consiglio, del 22 dicembre 1995, in merito ad un programma d'azione comunitaria a medio termine per le pari opportunità per le donne e gli uomini (1996-2000) (GU L 335 del 30.12.1995, pag. 37).

⁽⁶²⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione agli Stati membri (GU C 73 del 19.3.1991, pag. 33) nonché la relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 1995 (GU C 340 del 12.11.1996), capitolo 7.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.97. Nel 1995, sono stati effettuati controlli sull'iniziativa Leader I in Italia, Spagna e Germania. A seguito dei risultati dei controlli ⁽⁶³⁾, il Consiglio ha invitato la Commissione «ad attuare le misure di miglioramento della gestione di tale iniziativa comunitaria...» e ha chiesto alla Commissione «di trarre le conseguenze dalle osservazioni della Corte, in particolare in materia di valutazione, per l'insieme delle iniziative comunitarie» ⁽⁶⁴⁾. Nella sua risposta ⁽⁶⁵⁾, la Commissione ha fatto sapere di aver tenuto conto dei risultati generali del controllo nella comunicazione relativa a Leader II (cfr. il paragrafo 3.98) o durante l'elaborazione di SEM 2000 e delle relative schede di lavoro ⁽⁶⁶⁾ (per esempio, il problema delle garanzie bancarie e degli interessi prodotti). Alcune delle lacune tuttavia permangono (cfr. il paragrafo 3.103).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.97. *La Commissione ha tenuto conto delle osservazioni della Corte su Leader I in occasione del lancio di Leader II. Ad esempio, è stata introdotta l'innovazione come criterio di ammissibilità per la selezione dei gruppi di azione locale Leader. Molti aspetti cui la Corte fa riferimento come elementi di debolezza di Leader II corrispondono ad alcuni rischi inerenti ai sistemi di attuazione estremamente decentrati come quelli applicati nel quadro di Leader nonché al collaudo di approcci meno burocratici per l'accesso ai fondi comunitari allo scopo di ovviare alle reiterate critiche fatte all'Unione da parte dei cittadini su questo aspetto. La commissione e gli Stati membri sono consapevoli di questi rischi nel sorvegliare i programmi e nel controllare che la loro attuazione avvenga secondo i principi di una sana gestione finanziaria.*

La Commissione riconosce che il rafforzamento del controllo «ex ante» sull'attuazione dei programmi può migliorare la gestione finanziaria. La Commissione considera molto importante la natura partecipativa e l'approccio «bottom-up» dell'iniziativa Leader, caratteristiche fondamentali che distinguono l'approccio di Leader da quello più classico «top-down» dei programmi generali.

Il seguito dato al controllo di Leader II

3.98. La Commissione ha deciso di continuare l'Iniziativa comunitaria Leader (in appresso denominata «Leader II») ⁽⁶⁷⁾ per il periodo di programmazione 1994-1999. In quanto parte di una strategia generale volta a promuovere lo sviluppo rurale, Leader II era destinata ad aiutare gli operatori del settore rurale nelle zone svantaggiate degli obiettivi nn. 1, 5 b) e 6 e nelle zone contigue a sviluppare delle strategie per lo sfruttamento del loro potenziale economico e sociale in base ad un approccio «bottom-up».

3.99. Il principale tipo di beneficiari finali ammissibili come operatori rurali nell'ambito di Leader II erano i cosiddetti «gruppi di azione locale» secondo la

⁽⁶³⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1995, capitolo 7 (GU C 340 del 12.11.1996).

⁽⁶⁴⁾ Raccomandazione del Consiglio sul discharge da dare alla Commissione per l'esercizio 1995 (doc. 5441/97),

⁽⁶⁵⁾ Relazione della Commissione sul seguito dato ai commenti che accompagnano la raccomandazione del Consiglio sullo scarico per l'esercizio finanziario 1995 [COM(97) 571],

⁽⁶⁶⁾ GU L 146 del 5.6.1997.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione agli Stati membri (GU C 180 dell'1.7.1994, pag. 48).

definizione dell'iniziativa Leader I, cioè gruppi composti da organismi pubblici e privati che insieme elaborano delle strategie e delle misure innovative per lo sviluppo di una zona rurale locale. Nel periodo del QCS II esistevano quasi 1000 gruppi d'azione locale contro i 217 nell'ambito di Leader I.

3.100. Nel 1999 e 2000 sono stati effettuati controlli di Leader II in Germania, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna. Gli Stati membri e i gruppi sono stati scelti in base a criteri finanziari, demografici e geografici. Sono stati svolti anche controlli presso la Commissione e l'ufficio di assistenza tecnica responsabile della rete comunitaria di sviluppo rurale.

Dotazioni finanziarie

3.101. Le dotazioni finanziarie per i tre Fondi strutturali (FESR, circa il 46 %; FEAOG-Orientamento, circa il 45 % e l'FSE, circa il 9 %) per il periodo 1994-1999 (cfr. la **tabella 3.4**) sono ammontate a circa 1 790 milioni di euro in stanziamenti d'impegno, di cui oltre 1 070 milioni di euro, cioè il 60 %, assegnato alle regioni dell'obiettivo n. 1 ⁽⁶⁸⁾.

3.102. Come si evince dalla **tabella 3.4**, l'esecuzione di bilancio di Leader II si è concentrata nella seconda metà del periodo. Il ritardo è dovuto principalmente all'adozione tardiva degli orientamenti ⁽⁶⁹⁾ e ai conseguenti ritardi nell'approvazione dei programmi operativi, nella selezione e nella creazione dei gruppi d'azione locale, nei piani d'azione e nella selezione dei progetti ⁽⁷⁰⁾. L'esecuzione del programma in termini di pagamenti è stata appena del 52 % dei fondi disponibili alla fine del periodo di programmazione (31 dicembre 1999). Alla fine del 2000, erano stati effettuati

3.102. *La Commissione ammette che l'adozione precoce degli orientamenti di iniziativa comunitaria avrebbe costituito un utile contributo per l'attuazione di Leader II nella prima parte del periodo 1994-99. Tuttavia, gli orientamenti per ciascuna Iniziativa comunitaria hanno come fondamento giuridico i regolamenti generali sui Fondi strutturali. Occorreva pertanto, per tutte le Iniziative comunitarie, attendere che venissero adottati i regolamenti generali (luglio 1993) prima di lanciare la procedura di adozione, da parte della Commissione, degli orientamenti proposti sulle IC, la loro successiva trasmissione, per parere, al PE, al CDR e al CES, con successiva adozione definitiva da parte della Commissione.*

Questa situazione è stata aggravata dalla necessità di una lenta negoziazione di alcuni programmi e dalla difficile selezione di gruppi d'azione locale in alcuni Stati membri/regioni, in quanto la pressione della base per partecipare al programma era veramente forte.

⁽⁶⁸⁾ Inizialmente il contributo della Comunità a Leader II era stimato in 1 400 milioni di euro ai prezzi del 1994, di cui 900 milioni di euro destinati alle regioni dell'obiettivo n. 1. La differenza è dovuta soprattutto alla costituzione di una riserva nel 1999 e all'indicizzazione.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione agli Stati membri (GU C 180 dell'1° 7.1994).

⁽⁷⁰⁾ La Corte ha osservato a più riprese dei ritardi nell'esecuzione dei programmi nel settore dei Fondi strutturali, cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1997 (paragrafi 3.24-3.34) e la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999 (paragrafo 3.3 e paragrafi 3.18-3.22), nonché la relazione speciale n. 16/98 relativa all'esecuzione degli stanziamenti delle azioni strutturali per il periodo di programmazione 1994-1999, paragrafo 6.19.

Tabella 3.4 — Iniziativa comunitaria Leader II 1994-1999, FEOG-Orientamento, FESR e FSE

(Mio EUR)

	Stato membro/regione	Piano finanziario	Impegni								Pagamenti							
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	Totale	In % del piano	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	In % del piano
Obiettivo n. 1	Belgio	4,18	0,00	0,00	0,00	4,09	0,00	0,08	4,17	1,00	0,00	0,00	0,00	2,05	0,00	0,02	3,07	0,49
Obiettivo n. 1	Germania	95,68	0,00	75,61	7,50	0,00	7,96	4,57	95,64	1,00	0,00	22,90	11,75	9,48	20,19	3,01	68,33	0,70
Obiettivo n. 1	Grecia	167,65	0,00	22,56	0,00	0,00	36,55	107,98	167,09	1,00	0,00	11,28	0,00	3,49	21,23	64,10	101,10	0,60
Obiettivo n. 1	Spagna	340,83	0,00	69,46	4,74	46,40	68,08	136,14	324,82	0,95	0,00	24,09	5,61	17,85	46,27	87,99	182,76	0,53
Obiettivo n. 1	Francia	5,09	0,00	3,05	0,79	1,25	0,00	-0,25	4,84	0,95	0,00	0,55	0,66	0,38	0,00	0,28	2,82	0,37
Obiettivo n. 1	Irlanda	87,23	0,00	7,50	0,00	1,13	53,11	5,91	67,65	0,78	0,00	3,75	0,00	0,34	24,66	23,23	52,76	0,60
Obiettivo n. 1	Italia	208,33	0,00	23,09	22,30	8,14	11,09	125,37	189,99	0,91	0,00	11,54	10,95	4,07	4,54	11,77	43,78	0,21
Obiettivo n. 1	Paesi Bassi	2,90	0,00	2,02	0,00	0,09	0,00	0,22	2,33	0,80	0,00	0,61	0,00	0,03	0,34	0,00	1,78	0,34
Obiettivo n. 1	Austria	3,50	0,00	2,01	0,25	0,00	0,61	0,62	3,49	1,00	0,00	0,33	0,37	0,18	0,35	1,04	3,27	0,65
Obiettivo n. 1	Portogallo	133,20	0,00	6,74	4,01	39,86	46,51	34,54	131,66	0,99	0,00	3,59	4,85	20,46	36,69	21,96	88,54	0,66
Obiettivo n. 1	Regno Unito	28,48	0,00	18,54	4,78	0,00	2,64	2,53	28,49	1,00	0,00	1,91	4,81	3,28	5,86	1,84	18,70	0,62
	Totale	1 077,07	0,00	230,58	44,37	100,96	226,55	417,71	1 020,17	0,95	0,00	80,55	39,00	61,61	160,13	215,24	557,48	0,52
Obiettivo n. 5b	Belgio	6,36	0,00	0,00	0,00	3,32	2,72	0,32	6,36	1,00	0,00	0,00	0,00	1,66	1,36	0,02	3,04	0,48
Obiettivo n. 5b	Danimarca	8,16	0,00	0,00	6,53	1,63	0,00	0,00	8,16	1,00	0,00	0,00	1,96	0,49	0,00	0,00	2,45	0,30
Obiettivo n. 5b	Germania	118,57	0,00	48,96	8,39	3,21	4,25	47,69	112,49	0,95	0,00	15,92	2,50	4,37	17,18	14,94	54,91	0,46
Obiettivo n. 5b	Spagna	74,60	0,00	42,64	4,78	1,12	22,40	3,66	74,60	1,00	0,00	10,77	4,22	0,33	15,47	25,43	56,22	0,75
Obiettivo n. 5b	Francia	232,33	0,00	92,51	91,95	36,12	1,89	9,87	232,33	1,00	0,00	14,98	44,94	19,42	29,83	27,21	136,38	0,59
Obiettivo n. 5b	Italia	123,23	0,00	5,53	26,99	5,17	1,00	75,12	113,81	0,92	0,00	2,45	11,35	3,43	0,00	5,94	23,17	0,19
Obiettivo n. 5b	Lussemburgo	1,27	0,00	1,01	0,00	0,00	0,00	0,26	1,27	1,00	0,00	0,41	0,00	0,25	0,00	0,00	0,66	0,51
Obiettivo n. 5b	Paesi Bassi	9,02	0,00	6,16	0,00	0,08	2,16	0,51	8,91	0,99	0,00	1,85	0,00	0,03	1,30	1,07	4,25	0,47
Obiettivo n. 5b	Austria	24,10	0,00	0,00	17,86	0,36	2,35	2,86	23,42	0,97	0,00	0,00	5,36	2,22	7,18	0,34	15,10	0,63
Obiettivo n. 5b	Finlandia	16,66	0,00	0,00	16,15	0,00	0,00	0,50	16,66	1,00	0,00	0,00	4,85	0,00	1,37	5,50	11,72	0,70
Obiettivo n. 5b	Svezia	12,48	0,00	0,00	10,03	2,05	0,00	0,00	12,09	0,97	0,00	0,00	3,01	0,62	1,21	1,82	6,66	0,53
Obiettivo n. 5b	Regno Unito	52,92	0,00	37,63	5,25	0,00	0,00	8,66	51,54	0,97	0,00	2,91	9,99	6,52	0,45	15,52	35,39	0,67
	Totale	679,70	0,00	234,44	187,93	53,06	36,77	149,45	661,64	0,97	0,00	49,29	88,18	39,34	75,35	97,78	349,94	0,51
Obiettivo n. 6	Finlandia	12,60	0,00	0,00	11,94	0,00	0,25	0,42	12,60	1,00	0,00	0,00	3,58	0,00	3,49	2,09	9,16	0,73
Obiettivo n. 6	Svezia	4,41	0,00	0,00	3,34	0,93	0,00	0,11	4,38	0,99	0,00	0,00	1,00	0,21	0,07	2,01	3,29	0,75
	Totale	17,01	0,00	0,00	15,28	0,93	0,25	0,53	16,98	1,00	0,00	0,00	4,58	0,21	3,56	4,10	12,45	0,73
Reti		26,04	0,29	3,46	4,09	2,90	6,93	8,37	26,02	1,00	0,00	2,88	1,84	2,88	3,07	3,32	14,00	0,54
	Totale	1 799,82	0,29	468,48	251,66	157,85	270,48	576,05	1 724,80	0,96	0,00	132,71	133,61	104,01	242,11	320,45	932,88	0,52

Fonte: Commissione, DG Agricoltura.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

ulteriori pagamenti per 71 milioni di euro. La maggior parte dei fondi disponibili (oltre il 90 %) sono stati spesi per progetti della misura (B) ⁽⁷¹⁾.

Lacune nella gestione di Leader II

3.103. In tutte le regioni visitate erano stati approvati nell'ambito di Leader II progetti che sarebbero stati ammissibili anche nell'ambito dei normali programmi [tranne i progetti nelle zone rurali contigue al di fuori dalle regioni dell'obiettivo n. 5 b] ⁽⁷²⁾, come era già risultato dal controllo svolto dalla Corte su Leader I ⁽⁷³⁾. In varie regioni i progetti venivano finanziati nell'ambito del programma Leader II perché considerati troppo «piccoli» per il normale programma operativo, o perché i fondi del programma operativo principale erano esauriti. Il finanziamento di questi progetti nell'ambito dei normali programmi avrebbe semplificato il lavoro amministrativo connesso alla creazione di organismi gestionali per il completamento dell'esecuzione del programma (gruppi d'azione locale, collettività rurali).

3.104. Dato che ogni azione cofinanziata può generare delle entrate, i corrispondenti introiti devono essere presi in considerazione nel determinare la sovvenzione ⁽⁷⁴⁾. Nei casi in cui i progetti avevano generato delle

⁽⁷¹⁾ Le azioni ammissibili interessavano quattro misure: acquisizione di «know-how», progetti innovativi nelle zone rurali, cooperazione transnazionale e creazione di una rete/assistenza tecnica.

⁽⁷²⁾ Cfr. la comunicazione agli Stati membri, paragrafo 8.

⁽⁷³⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1995, paragrafi 7.25, 7.30 e 7.59 (GU C 340 del 12.11.1996).

⁽⁷⁴⁾ Cfr. l'articolo 17 del regolamento di coordinamento [(CEE) n. 4253/88 del Consiglio modificato] scheda n. 9.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per far fronte a questo problema per il periodo 2000-2006, la Commissione ha introdotto negli orientamenti di Leader+ un nuovo requisito per gli Stati membri che consiste nel selezionare tutti i gruppi di azione locale entro due anni dall'approvazione del programma. Ciò dovrebbe garantire un periodo di almeno cinque anni perché i gruppi di azione locale attuino la loro strategia.

3.103. *La Commissione ha reagito alle osservazioni della Corte su Leader I aggiungendo l'innovazione come criterio di ammissibilità per Leader II. Tuttavia, nel quadro di Leader l'innovazione deve essere valutata tenendo conto dell'approccio del programma nel suo insieme e del metodo di attuazione della strategia dei gruppi d'azione locale e non esclusivamente della finalità dei progetti singoli sostenuti da questi gruppi. Può essere dunque opportuno finanziare nel quadro di Leader alcuni progetti singoli che considerati singolarmente dovrebbero beneficiare di un aiuto nell'ambito dei programmi generali quando questi progetti sono essenziali per la realizzazione di un programma di sviluppo innovativo di un particolare gruppo d'azione locale.*

Tuttavia, la Commissione riconosce che la linea di confine tra Leader e i programmi generali non fosse ben chiara per alcune regioni per quanto concerne Leader II e attualmente cerca di rimediare a questa carenza nell'ambito dell'esame dei programmi per il periodo 2000-2006.

La ricerca di innovazione e l'approccio «bottom up» di Leader costituiscono due elementi che giustificano l'impegno gestionale supplementare richiesto per l'attuazione di questa iniziativa. Questi elementi devono risultare chiaramente in rilievo nel programma di ogni gruppo di azione locale selezionato, programma che deve essere valutato in un contesto più ampio. Il rafforzamento delle capacità e il coinvolgimento della popolazione locale ottenuto con Leader deve essere considerato come un valore aggiunto supplementare per le comunità rurali.

3.104. *La Commissione incoraggia i gruppi Leader a concedere un livello di aiuto adeguato alle circostanze di ciascun progetto, tenendo quindi conto anche della potenzialità di produrre reddito.*

I gruppi Leader non sono generalmente strutture particolarmente appropriate alla concessione e alla gestione di prestiti. La sorveglianza su questi prestiti pluriennali (teoricamente, oltre la durata di esistenza del gruppo di azione locale) nonché la complessità del loro controllo vanno al di là della capacità di gestione finanziaria della maggior parte di questi gruppi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

entrate, diversi gruppi d'azione locale ignoravano le entrate dei progetti cofinanziati. Nel caso degli investimenti generatori di entrate sovvenzionati da Leader II, si sarebbe dovuta considerare l'opportunità di concedere prestiti in luogo di sovvenzioni, come previsto dall'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento quadro.

3.105. Nell'ambito di Leader I sono stati messi a disposizione, per un periodo di quattro anni, circa 450 milioni di euro in fondi comunitari destinati a 217 beneficiari, con una media aritmetica di circa 520 000 euro di fondi comunitari per gruppo e per anno. Nell'ambito di Leader II l'importo dei fondi comunitari disponibili, in media, per gruppo e per anno è stato ridotto a circa 290 000 euro (1 750 milioni di euro per sei anni e circa 1000 beneficiari). Ciò ha necessariamente comportato una dispersione delle risorse comunitarie, contrariamente al principio base degli interventi del Fondo strutturale, che prevede una concentrazione dei fondi su un numero limitato di misure e zone prioritarie, per accrescerne l'efficacia.

3.106. I flussi dei fondi per Leader II sono stati estremamente lenti. In una regione italiana, in Lazio, sono trascorsi per tutti i progetti oltre due anni tra la data della richiesta di pagamento e il suo ricevimento da parte dei beneficiari che dovevano trasmettere i pagamenti comunitari ai beneficiari finali.

3.107. Carenze strutturali nella gestione finanziaria dell'iniziativa Leader II erano palesi in diverse regioni. Ciò era dovuto alla mancanza di orientamenti nazionali/regionali e/o istruzioni su come gestire i fondi dell'UE trasmessi ai gruppi d'azione locale.

3.108. Sono state osservate differenze enormi nelle spese generali dei diversi gruppi d'azione locale. Mentre in talune regioni tutte le spese non operative, comprese le spese di gestione ecc. erano escluse dalla spesa ammissibile, in altre regioni le spese generali hanno costituito oltre l'80 % del bilancio disponibile del gruppo d'azione locale (cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario

3.105. *Diversamente da Leader I, in cui la Commissione era responsabile della selezione dei gruppi Leader, la selezione per Leader II è stata effettuata dagli Stati membri che in diversi casi hanno dovuto esaminare moltissime domande, dato il successo di Leader I.*

La Commissione condivide le preoccupazioni della Corte secondo cui ogni gruppo di azione locale deve disporre di sufficienti fondi (comunitari o di altra fonte) per essere efficace. Durante le discussioni con gli Stati membri e le altre istituzioni comunitarie sul progetto di orientamenti per Leader+, la Commissione ha sottolineato che era necessaria una maggiore severità nella procedura di selezione per Leader+. Questo problema è stato trattato al punto 9 degli orientamenti. Gli Stati membri sono stati anche invitati ad indicare il numero di gruppi di azione locale che essi intendevano selezionare e questo elemento è stato uno degli aspetti di negoziazione con alcuni Stati membri.

3.106. *Come per tutti i Fondi comunitari in alcune regioni, sono state rilevate carenze nei circuiti finanziari che hanno gravemente ostacolato l'attuazione dei progetti d'innovazione rurale dei gruppi di azione locale. La Commissione ha sollevato questi problemi in seno ai comitati di sorveglianza dei programmi in questione, con un certo grado di successo variabile a seconda dello Stato membro e della regione.*

3.108. *Come indicato dalla Commissione nella sua risposta alla relazione della Corte del 1999, la quota delle spese di esercizio e di assistenza tecnica nelle spese totali dei gruppi di azione locale tende ad essere più elevata all'inizio del periodo quando il gruppo d'azione locale viene costituito, ma va riducendosi man mano che il gruppo comincia a finanziare progetti esterni.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

1999, paragrafo 3.68). Inoltre, contrariamente al disposto dell'articolo 21, paragrafo 3 del regolamento di coordinamento ⁽⁷⁵⁾, nella regione dell'Alentejo in Portogallo si sono registrate spese generali non ammissibili perché i beneficiari dovevano rimborsare un determinato importo della sovvenzione al gruppo d'azione locale che aveva approvato il progetto.

3.109. In diversi casi i progetti sono stati selezionati senza procedura formale; altri progetti sono stati selezionati senza un'analisi comparata di prestabiliti parametri oggettivi (quantificabili). È lecito inoltre dubitare dell'obiettività e della trasparenza del processo di selezione del progetto quando il richiedente e l'istituzione che autorizza sono strettamente legati. In molti casi esistevano stretti rapporti personali e professionali tra il promotore del progetto e l'autorità che approvava quest'ultimo.

3.110. In molti casi l'aiuto ai progetti è stato retrodatato. A giudizio della Commissione, ciò è ammissibile in base all'articolo 15 del regolamento di coordinamento (e alla scheda n. 2), dato che i progetti sono attuati nel periodo di ammissibilità fissato nei programmi operativi. La politica strutturale mira tuttavia ad incentivare la realizzazione di progetti che altrimenti non sarebbero attuati. Sovvenzionare investimenti (produttivi), per i quali le domande sono presentate solo dopo il completamento dei progetti (a volte a distanza di anni), ha solo effetti di «peso morto».

Conclusioni

3.111. Nonostante le lacune descritte, Leader II ha svolto il suo ruolo di programma «pioniere». Gli insegnamenti tratti da Leader II devono influenzare il contenuto dei programmi di base. Talune delle misure finora sovvenzionate da Leader II possono difficilmente considerarsi ancora «progetti-pilota», ma dovrebbero essere sostenute in futuro dai normali programmi.

⁽⁷⁵⁾ Articolo 21, paragrafo 3: «I pagamenti ai beneficiari finali devono essere effettuati senza alcuna detrazione o trattenuta che possa ridurre l'importo dell'aiuto finanziario a cui essi hanno diritto.»

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Durante i negoziati con gli Stati membri sull'approvazione dei programmi Leader+, la Commissione ha invitato gli Stati membri/regioni a fissare nei loro programmi un massimale per i costi di esercizio, espresso come percentuale degli stanziamenti totali per i gruppi d'azione locale. La Commissione ha insistito affinché questo massimale non superasse il 15 %.

In base alle osservazioni della Corte e a seguito delle misure prese dalla Commissione, nel caso della regione Alentejo, gli importi indebitamente riscossi dal gruppo d'azione locale sono stati rimborsati ai destinatari finali.

3.109. *La Commissione e gli Stati membri sono consapevoli che la selezione dei progetti sia un settore problematico nell'attuazione di Leader. La Commissione ritiene che l'instaurazione di sistemi adeguati di selezione dei progetti sia un aspetto cui si applica il principio della sussidiarietà tra Stato membro/regione e gruppi d'azione locale. Nell'ambito dei comitati di sorveglianza, la Commissione incoraggia l'applicazione di procedure aperte e trasparenti da parte dei gruppi d'azione locale nella selezione dei progetti.*

3.110. *La maggior parte dei gruppi Leader I sono stati rifelezionati per Leader II. Questi gruppi hanno iniziato, a loro rischio, la selezione dei progetti prima che la Commissione avesse approvato il relativo programma nazionale o regionale e prima che l'autorità di gestione li avesse selezionati come gruppi di Leader II. In mancanza di disposizioni legali che ne escluderebbero il finanziamento, i progetti sovvenzionati in tale modo devono essere considerati ammissibili. Il loro contributo al conseguimento degli obiettivi di Leader non viene sminuito per questo fatto.*

La Commissione non sostiene il finanziamento retroattivo di progetti che sono già stati ultimati prima della presentazione della relativa domanda d'aiuto. Per evitare questa possibilità, per il periodo di programmazione in corso, l'articolo 9, paragrafo 2, lettera b) del regolamento (CE) n. 438/2001 limita l'ammissibilità alle operazioni selezionate per un cofinanziamento nel quadro dell'intervento considerato.

3.111. *La Commissione riconosce che è importante adottare per i programmi generali quegli aspetti dell'approccio Leader che si sono rivelati efficaci. È questo ciò che la Commissione ha attivamente incoraggiato per il periodo di programmazione 2000-2006 e risulta ormai chiaro che un numero sempre maggiore di Stati membri ha posto in essere degli approcci del tipo Leader nell'ambito dei loro programmi generali per i Fondi strutturali (ad es., Spagna, Svezia, Irlanda, Grecia) o con finanziamento nazionale (ad es., la Finlandia).*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.112. La Corte riconosce gli sforzi compiuti dalla Commissione e dagli Stati membri per rafforzare il carattere innovativo, l'approccio regionale di tipo «bottom-up», la partnership, le reti e la gestione decentrata del finanziamento di progetti nelle zone rurali. Diversi problemi non sono però risolti: in particolare non è ancora possibile misurare a sufficienza il monitoraggio e il controllo dei singoli progetti; questi aspetti dovrebbero essere presi in considerazione per il nuovo periodo di programmazione 2000-2006 della nuova iniziativa comunitaria Leader +.

Osservazioni della DAS 1998 relative al FESR e al Fondo di coesione

3.113. La Corte ha controllato se la Commissione ha dato un seguito adeguato alle osservazioni formulate nell'ambito della DAS 1998 in merito a 15 casi FESR, di cui cinque chiusi, e un caso Fondo di coesione chiuso. Data l'incidenza finanziaria degli errori sostanziali constatati, tutti questi casi richiedevano l'intervento della Commissione. Benché molte osservazioni della Corte indichino delle deficienze nella gestione e nel controllo che sono comuni a molti programmi, la Commissione non procede a indagini complementari per identificare, al di là del campione esaminato dalla Corte, gli errori contenuti nelle dichiarazioni di spesa, in particolare per quanto concerne il loro impatto previsto sulla spesa di bilancio comunitaria.

3.114. In relazione ai cinque sottoprogrammi FESR chiusi, il controllo svolto nel quadro della DAS 1998 aveva consentito di individuare degli errori che nei cinque casi incidevano direttamente sugli importi dei pagamenti della Commissione. Su un totale di 182,1 milioni di ecu pagati per questi cinque sottoprogrammi, per esempio, si stima che l'importo versato in eccesso sia di 47,5 milioni di ecu (cfr. il paragrafo 3.29 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998). In un caso, malgrado le numerose irregolarità segnalate, la Corte non ha notato alcun seguito dato dalla Commissione. In un caso, la Commissione ha avviato la procedura prevista dall'articolo 24 del regolamento (CEE) n. 4253/88 e intende applicarla negli altri tre casi, al fine di recuperare una parte degli importi versati. Alla fine del 2000 non era però stato ancora emesso un ordine di riscossione. In molti di questi casi, inoltre, la Commissione non ha esaminato in modo più approfondito le spese dichiarate. In un caso, essa non ha avviato un'azione di recupero per un versamento indebito, benché la sua decisione del settembre 1999 riconosca la necessità di non versare allo Stato membro un contributo FESR superiore al totale percepito dai beneficiari finali.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.112. *Per poter essere approvati, i programmi Leader+ devono contenere disposizioni amministrative particolareggiate sulla gestione (anche finanziaria) e sulla sorveglianza delle varie azioni: strategie di sviluppo territoriale, cooperazione e reti. I programmi sono accuratamente esaminati sotto questo aspetto. Per migliorare la sorveglianza sull'attuazione di Leader+ su scala comunitaria, la Commissione sta anche approntando una serie di indicatori comuni di sorveglianza (sia fisici che finanziari) da utilizzare in tutti i programmi Leader+.*

3.113. *Malgrado i mezzi e le risorse limitate di cui dispone, la Commissione si adopera per tener conto, nel contesto delle sue funzioni di gestione e di controllo dei programmi, delle osservazioni formulate dalla Corte. L'esame dei casi, spesso complessi, che richiedono contatti con le autorità responsabili e la raccolta di tutte le informazioni di cui la Commissione non dispone (dato che non si tratta di un audit interno dei suoi servizi), rischia di prolungarsi nel tempo. La Commissione ha incontrato delle difficoltà, in considerazione del personale disponibile, per estendere le indagini sui casi di errore riscontrati dalla Corte nonché per portare avanti il suo programma di audit, seguirne i risultati e verificare i casi DAS. Tuttavia, come indicato nella risposta al punto 3.75, l'introduzione di nuovi sistemi dovrebbe favorire un miglioramento in questo settore.*

3.114. *Per quanto riguarda tutti i cinque interventi FESR segnalati dalla Corte, le relative procedure di rettifica finanziaria sono attualmente in corso. Le modalità di chiusura instaurate nel 1999 non si applicano alle precedenti chiusure. Tuttavia, la Commissione riesamina la possibilità di recuperare gli importi versati agli Stati membri.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.115. Nel caso del progetto chiuso del Fondo di coesione, la Commissione non aveva intrapreso alcuna azione di recupero presso il beneficiario, benché le autorità nazionali avessero nel frattempo ammesso che l'IVA dichiarata nella fattispecie non fosse ammissibile.

3.116. Per quanto concerne gli interventi non chiusi, le azioni correttive, talora applicate in ritardo, possono considerarsi soddisfacenti in sei casi. Per due casi, i provvedimenti presi dalla Commissione risultano insufficienti per varie ragioni, come una riduzione minima della sovvenzione quando, invece, l'intero progetto non era ammissibile, la mancata presa in considerazione dei casi segnalati dalla Corte nel quadro del ricorso della Commissione dinanzi alla Corte di giustizia in merito ad un caso analogo riguardante lo stesso organismo, la mancata verifica da parte della Commissione dei nuovi importi di spesa presentati. In due casi, infine, non è stato possibile evidenziare alcun seguito dato dalla Commissione.

RIASSUNTO DELLE RELAZIONI SPECIALI

Relazione speciale n. 1/2001 ⁽⁷⁶⁾ sull'iniziativa comunitaria URBAN

3.117. L'iniziativa comunitaria URBAN ha contribuito alla realizzazione di numerosi progetti di sviluppo urbano in 118 zone dell'Unione europea e ha dato alle autorità locali maggiore facilità di accesso al cofinanziamento comunitario. Ciò nonostante, la Corte è del parere che si sarebbero potuti attuare questi progetti anche nel quadro degli interventi comunitari già esistenti, evitando la creazione di nuove procedure e di costose strutture di gestione.

3.118. Le comunicazioni della Commissione che definiscono gli orientamenti per l'Iniziativa URBAN contenevano molti ed ambiziosi obiettivi, che però erano poco concreti. Anche i programmi adottati non contengono obiettivi precisi e specifici. Perché le

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.115. *Nel luglio 2001 la Commissione ha emesso un ordine di recupero per quanto riguarda l'importo in questione.*

3.116. *Per quanto concerne i primi due casi citati dalla Corte, qualora le iniziative di quest'ultima fossero infruttuose, le ipotesi sono due: o lo Stato membro ha già accettato di effettuare una rettifica completa o la Commissione è tenuta ad aspettare la sentenza della Corte di giustizia. Per uno dei due ultimi casi, le rettifiche necessarie sono intervenute nel frattempo. Nell'altro caso, la Commissione riprenderà, se del caso, le opportune iniziative.*

3.117. *Il vero e proprio valore aggiunto di URBAN consiste nel considerare il partenariato di prossimità e la partecipazione degli abitanti come il perno attorno cui è possibile rilanciare la rigenerazione delle zone obiettivo. Tale metodo non viene escluso dalle regole generali degli interventi dei Fondi strutturali e la Corte riconosce anche che l'Iniziativa comunitaria URBAN ha facilitato alle autorità locali l'accesso al cofinanziamento comunitario.*

Gli aspetti positivi di questo partenariato locale sono alcuni dei fattori che hanno motivato — segnatamente in seno al Parlamento europeo — la volontà di mantenere un programma d'iniziativa comunitaria URBAN nel periodo 2000-2006.

3.118. *Con questa iniziativa non si poteva certo pensare di risolvere interamente ciò che è di fatto un problema fondamentale della società contemporanea e cioè quello dei quartieri in crisi che in alcuni casi sono veri e propri «ghetti» in diverse città dell'Unione europea.*

⁽⁷⁶⁾ GU C 124 del 25.4.2001.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

valutazioni ex ante, l'azione di sorveglianza e la valutazione possano veramente influenzare l'ideazione e l'attuazione degli interventi, è indispensabile attribuire prima a questi ultimi obiettivi precisi.

3.119. Malgrado una tipologia di problemi delle zone urbane molto diversa, le misure proposte nei PO per tentare di porvi rimedio sono molto simili. Tenuto conto delle dimensioni dei programmi, questa strategia ha portato ad una dispersione dei finanziamenti estremamente difficile da gestire. I nuovi interventi, ormai finanziati unicamente dal FESR, dovrebbero essere più semplici e mirare maggiormente ai problemi principali delle zone interessate.

3.120. L'attuazione di URBAN è stata caratterizzata da fortissimi ritardi, per cui le operazioni si sono concentrate alla fine del periodo. Questa è la conseguenza di una valutazione ex ante poco approfondita o inesistente, di una programmazione poco realistica e di una scarsa azione di sorveglianza. Sono state, inoltre, utilizzate tecniche discutibili per consentire l'impegno degli interventi entro la data limite del 31 dicembre 1999.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Lo scopo dell'iniziativa consisteva nel promuovere un certo numero di azioni esemplari che dimostrassero che anche in questi quartieri c'è modo di ridare speranza agli abitanti e rilanciare la ripresa economica.

Per una migliore identificazione degli obiettivi nell'adozione dei programmi URBAN II, la Commissione incoraggerà, oltre ad altre misure di efficacia e di semplificazione, il ricorso ad una base comune di assi prioritari e ad un numero limitato di indicatori comuni.

3.119. *È senz'altro vero che i vari problemi hanno un differente grado di intensità a seconda del luogo in cui si presentano, ma ve ne sono comunque alcuni che producono generalmente effetti socioeconomici abbastanza simili: stagnazione economica, deterioramento dei trasporti e dell'ambiente, insicurezza degli abitanti, ecc.*

Il valore aggiunto di URBAN consiste, in particolare, in un approccio integrato che privilegia questa problematica pluri-settoriale e di conseguenza non cerca soltanto di curare i sintomi, ma è volto ad attaccare le cause dell'indigenza degli abitanti.

Ciò comporta sicuramente un grado di difficoltà particolare, ma tutto ciò è giustificato in quanto programmi «più semplici» erano realizzati normalmente nel quadro dei programmi generali dei Fondi strutturali già nella programmazione 1994-1999 e lo saranno più particolarmente durante il periodo di programmazione 2000-2006, in cui è stata inserita la problematica urbana all'interno dell'obiettivo 2.

La Commissione condivide l'auspicio della Corte di introdurre nella nuova Iniziativa URBAN II ogni possibile elemento di semplificazione, purché ciò non vada a scapito dell'approccio integrato che ne costituisce il suo aspetto caratterizzante.

Il finanziamento unico attuato ormai dal FESR rappresenta, a tal riguardo, un progresso considerevole.

3.120. *Una difficoltà inerente all'iniziativa URBAN era dovuta al ruolo essenziale che le autorità locali, sovente per la prima volta, erano invitate a svolgere sia nella preparazione che nell'attuazione dei programmi.*

Nonostante qualche ritardo o inefficienza provocato da tutto ciò, questo inconveniente è stato sicuramente e ampiamente compensato dall'esperienza maturata, grazie ad URBAN, da

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.121. I programmi URBAN si sono svolti indipendentemente dagli altri interventi comunitari e nazionali posti in essere contemporaneamente nelle zone interessate. Occorrono iniziative concrete per garantire che tutti gli interventi nelle zone urbane siano conosciuti e che siano coerenti e integrati.

3.122. Le carenze degli indicatori, soprattutto di quelli d'impatto, e i ritardi, se non l'assenza, delle relazioni annuali sull'esecuzione, rivelano una scarsa sorveglianza degli interventi nonostante l'entità dei cofinanziamenti accordati per l'assistenza tecnica. Occorre migliorare i

queste autorità che d'ora innanzi potranno trarne profitto in modo da partecipare in modo più approfondito ai vari interventi dei Fondi strutturali nelle loro regioni.

Questa funzione di apprendimento da parte delle strutture locali ha senz'altro prodotto frutti poiché già i programmi presentati nel 1996 sono stati adottati in tempi mediamente inferiori alla metà di quelli relativi al 1994.

L'utilizzazione di tali tecniche non significa necessariamente che vi siano irregolarità. La Commissione si adopererà affinché nell'ambito della gestione e del controllo dei progetti dell'Iniziativa URBAN siano rispettate tutta la regolamentazione applicabile ai Fondi strutturali.

3.121. *La Commissione ritiene che i programmi adottati nel quadro dell'Iniziativa URBAN tengano conto degli altri interventi comunitari, segnatamente quelli cofinanziati nel quadro dei Fondi strutturali, e delle altre disposizioni in materia di risanamento urbano su scala nazionale.*

La difficoltà di assicurare un'adeguata sorveglianza per tutte le azioni cofinanziate dai Fondi strutturali in ambiente urbano è reale e riguarda tutte le azioni comunitarie che si svolgono in un determinato contesto geografico. Tuttavia, URBAN ha dato modo per la prima volta alle autorità locali di programmare e di attuare in maniera coordinata azioni diverse in una determinata zona della città.

La Commissione è comunque consapevole di una siffatta difficoltà e ha quindi disposto che nel quadro dei nuovi programmi dei Fondi strutturali, compresa la nuova Iniziativa URBAN II, il sistema di codifica delle spese permetta di identificare quelle pertinenti in materia di risanamento urbano, ossia quelle riguardanti i trasporti urbani e gli investimenti destinati al miglioramento delle zone urbane.

3.122. *La Commissione riconosce che nel quadro della sorveglianza dei programmi dell'iniziativa URBAN sono state riscontrate alcune carenze, cui dovrebbe essere possibile ovviare con le misure previste dalla nuova Iniziativa URBAN II. La Commissione ritiene che nonostante tali lacune, la sorveglianza dei programmi non ne abbia sofferto e che si sia svolta correttamente.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

dati statistici a livello locale e proseguire gli sforzi già intrapresi, ad esempio nel quadro dell'audit urbano ⁽⁷⁷⁾.

Relazione speciale n. 12/2001 ⁽⁷⁸⁾ su alcuni interventi strutturali a favore dell'occupazione

3.123. Da alcuni anni si sta sviluppando una politica comunitaria dell'occupazione sulla base della strategia europea per l'occupazione nata dai vertici europei di Lussemburgo ed Amsterdam, in particolare del capitolo Occupazione del trattato di Amsterdam. Questa strategia può poggiare sulla politica di coesione economica e sociale, tradotta in atto dalle azioni strutturali. Essa trova altresì un sostegno adeguato negli sviluppi metodologici in materia di valutazione degli effetti occupazionali delle misure strutturali.

3.124. Si constata che la strategia europea dell'occupazione mira, in primo luogo, a misure preventive di lotta alla disoccupazione e che essa non tiene sufficientemente conto delle misure curative necessarie per affrontare il problema della disoccupazione di lunga o lunghissima durata. Gli orientamenti per l'occupazione elaborati ogni anno dal Consiglio non menzionano esplicitamente il FESR, benché l'effetto di questo strumento sull'occupazione non sia trascurabile. A causa dell'omissione del FESR, a differenza dell'FSE, possibili sinergie non vengono o rischiano di non poter essere utilizzate.

3.125. Nel settore del FESR, si osserva che, per quanto concerne le forme d'intervento dell'obiettivo n. 1 per il periodo di programmazione 1994-1999, gli obiettivi e gli intenti in materia di occupazione sono spesso imprecisi quanto agli effetti attesi, tranne che per le misure di sostegno agli investimenti produttivi. Le valutazioni intermedie sono state ostacolate, soprattutto per quanto riguarda la stima delle ripercussioni sull'occupazione, dalla mancanza di dati o dalla scarsa attendibilità di questi ultimi, nonché da difficoltà di aggregazione dei risultati della valutazione a livello regionale e nazionale in casi in cui tale aggregazione sarebbe stata appropriata. Le riprogrammazioni effettuate per gli

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'audit urbano, come sottolineato dalla Corte, è un esempio dell'impegno della Commissione per migliorare la qualità dell'informazione comparativa sulla situazione delle zone urbane e sarà proseguito in collaborazione con Eurostat.

3.124. *L'equilibrio tra i due tipi di misura è dato dalla situazione della disoccupazione di lunga durata rilevata in un determinato momento. Si deve peraltro tenere conto della diversità delle situazioni nei diversi Stati membri.*

Inoltre gli orientamenti per le politiche dell'occupazione degli Stati membri si basano sull'insieme dei Fondi strutturali che contribuiscono alla realizzazione della strategia europea dell'occupazione.

3.125-3.126. *In relazione alle difficoltà messe in luce dalla Corte riguardo alla scarsa omogeneità delle pratiche e dei metodi utilizzati, la Commissione sta lavorando alla stesura di un documento di orientamento e sta collaborando con gli Stati membri per arrivare ad una maggiore armonizzazione di tali pratiche e metodi. La Commissione non può tuttavia imporre alcun metodo agli Stati membri. I regolamenti stabiliscono che i responsabili dei programmi devono esaminare e considerare gli effetti e le ripercussioni degli interventi strutturali al fine di migliorarne l'efficacia nel rispettivo ambito regionale o nazionale. L'obiettivo principale non è quello di ottenere un esercizio uniforme in tutto il territorio dell'Unione. Pur riconoscendo l'utilità di aggregare o raffrontare le*

⁽⁷⁷⁾ «L'audit urbano» è un progetto-pilota finanziato dal FESR che mira a fare il punto della situazione delle città dell'Unione europea. I risultati della prima fase comprendono 58 città tra le più importanti di ogni Stato membro e sono stati pubblicati nel 2000. (Rif.: Vol. 1 — ISBN 92-828-9242-5 e Vol. 2 — ISBN 92-828-9244-1).

⁽⁷⁸⁾ GU C 334 del 28.11.2001.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

interventi cofinanziati dal FESR sono state solo raramente basate su analisi degli effetti sull'occupazione.

3.126. Per quanto concerne le misure di aiuti agli investimenti produttivi:

- a) Anche se questi aiuti sono legati al rispetto di criteri di mantenimento e creazione di posti di lavoro, queste misure sostengono generalmente anche obiettivi economici di produttività e di produzione che possono portare, almeno temporaneamente, ad una riduzione del fattore lavoro. In queste circostanze può darsi che l'importanza attribuita all'occupazione nel quadro di queste misure sia poco chiara o appaia limitata.
- b) L'importanza degli effetti di «peso morto» e di trasferimento è stata stimata in modo diverso e, nella maggior parte dei casi, non sono state fatte proposte su come evitare questi problemi.
- c) La valutazione dell'impatto sull'occupazione degli aiuti del FESR nell'ambito di questi regimi è complicata e rischia di essere distorta dal fatto che, nel caso del finanziamento da parte di un regime di aiuto nazionale, è lasciata alle autorità nazionali la scelta di chiedere il cofinanziamento per un progetto ammissibile o di finanziarlo interamente con fondi nazionali. La valutazione è influenzata inoltre dal fatto che è possibile sostituire i progetti cofinanziati che si rivelano problematici con altri progetti ammissibili.

3.127. Per quanto concerne le misure dell'FSE di lotta alla disoccupazione di lunga durata, malgrado la situazione generale nell'UE sia migliorata negli ultimi anni, i progressi in materia di disoccupazione di lunga durata sono stati più lenti. L'attuazione negli Stati membri delle misure cofinanziate dall'FSE, a favore dei disoccupati di lunga durata, è stata contraddistinta da una definizione poco chiara dei gruppi bersaglio e da scarsa priorità data dalle amministrazioni nazionali e regionali, e contemplata nelle disposizioni regolamentari e amministrative; ciò ha originato costi di «peso morto» ed ha fatto registrare ritardi nell'attuazione. Come per il FESR, i risultati delle valutazioni non sono stati presi sufficientemente in considerazione all'atto della riprogrammazione delle misure.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

informazioni da uno Stato membro all'altro, quando ciò è possibile, non è questo lo scopo principale delle valutazioni ex ante, intermedie o ex post dei programmi.

I risultati della valutazione intermedia in relazione alla valutazione degli effetti sull'occupazione rispecchiano il fatto che nel 1994 la programmazione non è stata sufficientemente mirata e ciò ha reso difficile la valutazione dei risultati. Inoltre, nel 1996 la valutazione intermedia è stata effettuata troppo presto nel periodo di programmazione per poter valutare gli effetti sull'occupazione. Tuttavia, le tecniche di simulazione macroeconomica sono state affinate per rendere più precise le previsioni dei probabili effetti sull'occupazione per la fine del periodo di programmazione. La valutazione ex post dell'obiettivo 1 nel periodo 1994-1999 dovrebbe dimostrare l'efficacia dei modelli applicati e indicare quali interventi siano necessari per migliorare ancora.

3.127. *La Corte osserva che i progressi sulla disoccupazione di lunga durata sono stati più lenti rispetto a quelli sulla disoccupazione in generale, il che sottolinea le difficoltà, per quanti rientrano nella categoria di disoccupati di lunga durata, di ritrovare un lavoro. Per quanto riguarda la necessità di definire più chiaramente i gruppi bersaglio, la Commissione concorda con le osservazioni della Corte, ricordando tuttavia che la definizione dei disoccupati di lunga durata spetta ai singoli Stati membri.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

3.128. Le informazioni attinenti ai sistemi di gestione e di controllo concernenti i progetti pilota e dimostrativi riusciti [articolo 6 del regolamento (CEE) n. 4255/88 del Consiglio, modificato] non sono state fornite alla Commissione e agli Stati membri, con il risultato che progetti analoghi non sono stati inseriti nelle azioni della componente principale dell'FSE.

3.129. La Corte raccomanda:

- a) che le procedure amministrative dell'FSE siano chiare e semplificate;
- b) che la coerenza tra la strategia per l'occupazione, da un lato, e l'FSE ed il FESR, dall'altro, sia migliorata;
- c) che le sinergie tra gli interventi cofinanziati da questi Fondi siano maggiormente ricercate;
- d) che, nel quadro della programmazione, siano definiti, ai vari livelli — politica, programma e sottoprogramma — obiettivi coerenti;
- e) che siano armonizzate, per ogni intervento (o gruppi di interventi), le tecniche di raccolta dei dati relativi agli effetti delle azioni sull'occupazione ed i metodi di aggregazione;
- f) che la Commissione vigili affinché:
 - nell'ambito del processo di cofinanziamento, sia sistematicamente data la dovuta importanza all'aspetto occupazionale,
 - siano migliorati i meccanismi nazionali volti ad evitare gli effetti di «peso morto» e di trasferimento, ed intensificati gli sforzi,
 - sia intensificata la sorveglianza necessaria per garantire il carattere duraturo dei posti di lavoro creati o mantenuti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.128. *La Commissione riconosce che la valutazione, la sorveglianza e la raccolta dei risultati dei progetti finanziati nel periodo 1994-1997 avrebbe dovuto essere più efficace ai fini del loro trasferimento nei dati del Fondo sociale europeo.*

Da allora la Commissione sta lavorando al miglioramento della trasmissione dei dati e in particolare ha messo in rete una descrizione dei progetti riusciti.

3.129. *Gli orientamenti sulla politica dell'occupazione degli Stati membri si basano sull'insieme dei Fondi strutturali che contribuiscono alla realizzazione della strategia europea dell'occupazione;*

la programmazione delle azioni strutturali 2000-2006 ha sensibilmente migliorato le sinergie tra il FSE e il FESR a favore dell'occupazione, conformemente agli orientamenti fissati dal regolamento (CE) n. 1260/1999;

con il nuovo quadro normativo per il periodo di programmazione 2000-2006 si è cercato di rimediare alle carenze identificate nel periodo 1994-1999, in particolare definendo più chiaramente le competenze rispettive della Commissione e degli Stati membri;

il lavoro della Commissione di elaborazione di documenti di orientamento e di collaborazione con gli Stati membri è mirato ad una maggiore armonizzazione di questi metodi e di queste pratiche; la Commissione non può tuttavia imporre un metodo particolare agli Stati membri;

la Commissione concorda con le osservazioni della Corte e si è già attivata per ridurre gli effetti di «peso morto» e di trasferimento, in particolare dando maggiore enfasi al sostegno indiretto alle PMI.

Relazione speciale n. 10/2001 (79) sul controllo finanziario dei Fondi strutturali

3.130. Il controllo della Corte si è incentrato sull'applicazione, da parte della Commissione e degli Stati membri, di due regolamenti volti a migliorare il controllo finanziario nell'ambito dei Fondi strutturali: il regolamento (CE) n. 1681/94, che ha introdotto un sistema d'informazione sulle irregolarità riscontrate dagli Stati membri e il regolamento (CE) n. 2064/97, che stabilisce un sistema di controlli degli Stati membri sulla spesa sostenuta per progetti cofinanziati dall'UE. Le principali constatazioni e conclusioni sull'attuazione di quest'ultimo regolamento sono riportate nella valutazione specifica DAS (paragrafi 3.44-3.56).

3.131. In base alle statistiche dell'OLAF, le irregolarità individuate sono in aumento per quanto concerne i Fondi strutturali. A tutti i livelli, regionale, nazionale, OLAF e altri servizi della Commissione, sono state riscontrate lacune nell'applicazione del regolamento (CE) n. 1681/94. I dati sulle irregolarità erano incompleti, di vecchia data e di scarsa utilità, in parte perché la banca dati OLAF non era operativa da tre anni nel periodo 1998-2000 e, in parte, perché la Commissione non dava il giusto seguito alle informazioni disponibili.

a) La Commissione dovrebbe esaminare il funzionamento dei sistemi di individuazione e segnalazione delle irregolarità all'interno e da parte degli Stati membri; essa dovrebbe poi controllarne la tempestività, l'eshaustività e la pertinenza, e fornire, se del caso, le necessarie istruzioni.

b) Gli Stati membri devono esaminare i propri sistemi per garantire che i casi individuati vengano segnalati e l'evoluzione descritta.

3.131. *Gli interventi costanti tesi al miglioramento della quantità e della qualità delle informazioni ricevute a titolo del regolamento (CE) n. 1681/94 sono stati efficaci, come dimostra l'aumento del numero di comunicazioni ricevute dagli Stati membri. Attualmente l'OLAF sta lavorando in stretta collaborazione con i servizi della Commissione e con gli Stati membri per ovviare alle carenze che sussistono.*

Dal dicembre 2000, l'OLAF utilizza il nuovo software elaborato specificamente per le comunicazioni a norma del regolamento (CE) n. 1681/94. Esso è stato collaudato da alcuni Stati membri ed è pronto per essere utilizzato in tutti gli Stati membri.

a) *Il Libro Bianco della Commissione sulla riforma elenca una serie di misure relative alla «Tutela degli interessi finanziari della Comunità» volte al miglioramento dei sistemi di individuazione e di collaborazione. Occorre definire meglio la collaborazione tra i vari servizi della Commissione e tra questa e gli Stati membri, soprattutto per quanto riguarda i Fondi strutturali, per assicurare una maggiore efficacia negli interventi per la prevenzione e l'individuazione delle irregolarità, delle frodi e della corruzione. Per i Fondi strutturali tale obiettivo è incluso nell'Azione 97 «Miglioramento della sorveglianza dei Fondi strutturali» del Piano d'azione del Libro Bianco. La Commissione ha adottato una comunicazione a tale riguardo.*

b) *I servizi della Commissione condividono l'opinione della Corte su questo punto.*

(79) GU C 314 dell'8.11.2001.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

c) OLAF e altri servizi della Commissione dovrebbero definire insieme le rispettive responsabilità e decidere se per un'azione di sorveglianza più efficace non sia opportuno trasmettere, per un primo esame, le segnalazioni alle nuove unità finanziarie che stanno per essere istituite nelle DG dei Fondi strutturali.

d) La Commissione dovrebbe formulare delle proposte volte ad unire i vari aspetti dei due regolamenti (CE) n. 1681/94 e (CE) n. 2064/97, al fine di fornire dei sistemi di controllo e di rendicontazione efficaci e coesivi, che poggino su una base chiara e coerente in tutta l'UE.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

c) Per quanto riguarda la collaborazione tra l'OLAF e le Direzioni generali competenti per i Fondi strutturali, il recente «Piano d'azione 2001-2003» per la «Tutela degli interessi finanziari delle Comunità — Lotta contro la frode»⁽¹⁾ della Commissione sottolinea la necessità di definire chiaramente le responsabilità delle varie Direzioni per quanto riguarda il seguito riservato alle irregolarità denunciate, i casi di frode e il recupero delle somme indebitamente versate. Il Piano d'azione stabilisce quindi che l'OLAF e il servizio responsabile dei Fondi strutturali devono elaborare una serie di protocolli per la sorveglianza delle irregolarità da parte degli Stati membri, a norma del regolamento (CE) n. 1681/94. Si prevede che tali protocolli saranno ultimati entro la fine del 2001.

d) Le procedure per la notifica delle irregolarità da parte degli Stati membri sono state armonizzate a livello della Commissione per tutti i settori, con l'imposizione di una presentazione uniforme volta ad agevolare l'elaborazione dei dati al computer. Tutte le informazioni notificate a norma del regolamento (CE) n. 1681/94 vengono immesse nella base dati Office. Il documento Azione 97 «Miglioramento della sorveglianza finanziaria e del controllo dei Fondi strutturali» ha affrontato la questione della combinazione delle proposte, elencando le azioni da intraprendere; al riguardo, la Commissione ha adottato una comunicazione. Inoltre, sono stati fatti notevoli passi avanti con l'adozione dei regolamenti (CE) n. 438/2001 e (CE) n. 448/2001 della Commissione, quest'ultimo direttamente collegato al regolamento (CE) n. 1681/94. L'OLAF trarrà comunque moltissimi vantaggi dall'utilizzazione del nuovo software in tutti gli Stati membri.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

3.132. La gestione e l'esecuzione del bilancio delle azioni strutturali negli ultimi anni evidenziano diverse anomalie. Da un lato, gli impegni non hanno alcun significato reale, in quanto servono soltanto a formalizzare la ripartizione annua degli stanziamenti previsti nelle prospettive finanziarie e a distribuire, a caso, negli anni successivi dei periodi di programmazione, gli impegni giuridici già contratti dalla Comunità all'atto dell'adozione dei QCS e dei programmi. D'altro canto, e malgrado i diversi tentativi compiuti per migliorare le previsioni di bilancio, la Commissione non ha sotto controllo l'evoluzione dei pagamenti. Questo spiega perché un esercizio registri una mancanza notevole di stanziamenti, mentre quello successivo presenta una notevole sottoutilizzazione. Raccomandazione: La Corte ha segnalato a più riprese la necessità di abolire gli

3.132. Tra le osservazioni della Corte bisogna distinguere tra quelle relative al quadro normativo e quelle che riguardano l'esecuzione.

Come negli anni scorsi, la Corte mette in causa la ripartizione degli impegni in quote annue, prevista dalle disposizioni finanziarie del regolamento generale sui Fondi strutturali. Nella sua risposta alla relazione della Corte dell'anno scorso la Commissione aveva già avuto modo di precisare i vantaggi che comporta una simile ripartizione. Poiché, tale regolamento generale è stato approvato dal Consiglio previo parere conforme del Parlamento europeo nel 1999, esso riguarderà l'intero periodo 2000-2006 e gli impegni saranno effettuati obbligatoriamente per quote annue per il periodo futuro, conformemente alle prospettive finanziarie definite dai due rami dell'autorità di bilancio.

⁽¹⁾ COM (2001) 254 def. adottato il 15 maggio 2001, in particolare il punto 1.2.2.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

impegni di bilancio per quote annue, perché privano di significato la dissociazione degli stanziamenti ⁽⁸⁰⁾. La Commissione dovrebbe inoltre dotarsi di strumenti adeguati per migliorare le previsioni di bilancio (paragrafi 3.2-3.8).

3.133. L'esecuzione del bilancio nel 2000 è stata molto modesta. Un volume importante di stanziamenti è stato riportato ed è stato necessario rivedere le prospettive finanziarie. Tale situazione rispecchia le difficoltà di attuazione del periodo di programmazione 2000-2006, dovute soprattutto alla pesantezza delle procedure comunitarie e nazionali. Analogamente, gli interventi dei periodi precedenti vengono chiusi molto lentamente. Raccomandazione: La Commissione dovrebbe razionalizzare e semplificare le procedure di attuazione in materia di azioni strutturali (paragrafi 3.16-3.23).

3.134. Per quanto concerne gli aiuti alle imprese, soprattutto alle PMI, la Commissione ha compiuto sforzi notevoli in materia di valutazione, migliorando il quadro metodologico generale 2000-2006 e procedendo a tutta una serie di valutazioni tematiche approfondite. Un nuovo quadro normativo fornisce oramai alla Commissione strumenti più adeguati per ovviare alle carenze constatate. Raccomandazione: È necessario che gli strumenti appena creati diventino quanto prima operativi, che la Commissione chiarisca tutti gli aspetti tecnici della loro attuazione e che le autorità di gestione degli Stati membri intensifichino i loro sforzi di applicazione delle nuove disposizioni. In particolare, le nuove

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione condivide in larga misura le osservazioni della Corte per quanto riguarda le previsioni di pagamento da parte degli Stati membri e l'utilità di una loro migliore qualità ai fini della stesura e gestione del bilancio comunitario. Per questo la Commissione aveva preso l'iniziativa, qualche anno fa, di creare una rete informale con i Ministeri delle finanze per raccogliere informazioni sulle previsioni di pagamento. Tenuto conto del carattere facoltativo della partecipazione ad una simile rete, il numero degli Stati membri partecipanti è via via aumentato e nel 2000 è giunto per la prima volta alla totalità degli Stati membri. Sulla base di questa esperienza, il nuovo regolamento dei Fondi strutturali ha reso obbligatoria per gli Stati membri la trasmissione delle informazioni sui pagamenti. Questo dovrebbe permettere previsioni più precise per ciascun programma. La Commissione esaminerà il seguito da dare a questa nuova disposizione normativa in funzione dei contributi degli Stati membri per migliorare le previsioni di bilancio.

3.133. L'esecuzione del bilancio nel 2000 è stata effettivamente modesta nel primo anno del nuovo periodo di programmazione. L'attuazione dei nuovi programmi richiede necessariamente una procedura complessa che non può essere trascurata, in quanto fissa l'ambito nel quale si eserciterà la politica comunitaria di coesione per un periodo di sette anni. È per questo motivo, del resto, che le tre istituzioni che partecipano all'accordo interistituzionale (Parlamento europeo, Consiglio, Commissione) avevano già preso in considerazione la possibilità di ritardi. La modifica delle prospettive finanziarie che si è resa necessaria è dettata da una precisa disposizione prevista sin dal 1999 nell'accordo interistituzionale. Quando sarà ultimata questa nuova programmazione sarà opportuno fare un bilancio — come la Commissione ha già cominciato a fare presentando una comunicazione sui programmi dell'obiettivo 1 — e trarne le conseguenze sulle procedure di attuazione dei programmi per il futuro.

3.134. La Commissione concorda con la Corte sull'applicazione di nuove disposizioni.

Il regolamento (CE) n. 438/2001 sui sistemi di gestione e di controllo attribuisce molta importanza ai sistemi atti ad accertare il rispetto delle norme comunitarie, comprese le norme relative agli aiuti. Si tratta del resto di uno degli aspetti dei sistemi che la Commissione verificherà con particolare attenzione.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. il recente parere n. 2/2001, paragrafi 6, 29 e 30 (GU C 162 del 5.6.2001, pag. 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

iniziative in materia di raccolta di informazioni sugli aiuti pubblici concessi, che dovrebbero consentire di migliorare la gestione degli aiuti alle imprese, dovrebbero essere applicate in modo generalizzato e coordinato (cfr. i paragrafi 3.78-3.92).

3.135. La gestione delle iniziative comunitarie 1994-1999 si è rivelata particolarmente pesante e complessa a causa degli importi relativamente modesti coinvolti e del sovrapporsi degli interventi con altri programmi comunitari. Per il periodo 2000-2006, il numero delle iniziative comunitarie è stato ridotto da 13 a quattro ⁽⁸¹⁾. Raccomandazione: È necessario coordinare meglio i programmi ed integrarli con gli altri interventi comunitari nelle stesse regioni, sia in termini di programmazione che di gestione, di controllo e di valutazione, per evitare che le difficoltà osservate per il periodo 1994-1999 si ripresentino (cfr. i paragrafi 3.96-3.112 e 3.117-3.122).

3.136. La relazione speciale n. 22/98 aveva messo in luce talune manchevolezze dell'azione comunitaria per la parità delle opportunità tra uomini e donne. La Corte fa notare che, per il 2000-2006 gli importi destinati alle azioni specifiche in materia non costituiscono più del 6 % dell'FSE, proporzione a metà tra l'1,6 % registrato nel periodo 1994-1999 e l'obiettivo del 15 %, fissato dalla Commissione nel 1998 e chiesto dal Parlamento europeo (cfr. il paragrafo 3.93). Il programma comunitario a medio termine (1996-2000), composto da progetti direttamente finanziati al di fuori dei Fondi strutturali, ha registrato un tasso sproporzionato del 7,6 % dei pagamenti destinati al funzionamento dell'ufficio di assistenza tecnica (cfr. il paragrafo 3.95). Raccomandazione: La Commissione deve far in modo che l'aspetto finanziario delle pari opportunità nell'ambito della nuova programmazione (2000-2006) dell'FSE sia maggiormente preso in conto. È inoltre necessario mettere a disposizione a medio termine per l'attuazione del programma comunitario sufficienti risorse statutarie, al fine di limitare il ricorso a personale esterno per la gestione di questi progetti.

3.135. *Per il periodo 2000-2006 il numero delle Iniziative è stato ridotto allo scopo di concentrare e definire meglio gli obiettivi specifici nonché di integrare e coordinare meglio gli altri interventi comunitari.*

3.136. *Gli stanziamenti per l'assistenza tecnica sono stati notevolmente ridotti nel quadro del programma «pari opportunità» 2001-2005. Le funzioni devolute all'ufficio di assistenza tecnica al quale si riferisce la Corte sono state riassegnate ai servizi della DG Occupazione nel corso degli ultimi due esercizi di bilancio. Tale politica di riassegnazione delle funzioni all'interno della Commissione deve essere sostenuta da risorse statutarie sufficienti perché la Commissione possa svolgere i suoi compiti nelle condizioni migliori.*

L'aspetto delle pari opportunità è stato oggetto di un'attenzione particolare nel processo di programmazione 2000-2006 nel quadro della seconda parte della Comunicazione della Commissione relativa agli «orientamenti per i programmi del periodo 2000-2006».

⁽⁸¹⁾ Trattasi di Leader, Interreg, EQUAL e URBAN. PEACE è stata reincorporata nei quadri comunitari di sostegno corrispondenti del periodo 2000-2006.

CAPITOLO 4

Politiche interne

4.0. INDICE	Paragrafi
Introduzione	4.1-4.2
Gestione del bilancio	4.3-4.10
L'esame del conto di gestione	4.5-4.10
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	4.11-4.45
Introduzione	4.11-4.22
Ambito del controllo e relativo approccio	4.11-4.13
Natura delle spese	4.14-4.18
I limiti di un sistema basato sul rimborso delle spese	4.19-4.22
I problemi di attuazione del quinto programma quadro	4.23-4.32
La mancanza di documentazione in materia di procedure operative	4.23-4.26
Un supporto informatico inadeguato per la gestione delle proposte, dei contratti e dei progetti	4.27-4.28
L'insufficienza delle attività di controllo interno	4.29-4.32
Conclusioni	4.33-4.36
Raccomandazioni	4.37-4.45
Seguito dato a precedenti osservazioni — Relazione speciale n. 10/2000 sulla gestione degli appalti pubblici aggiudicati dal Centro comune di ricerca	4.46-4.64
Sintesi delle principali osservazioni	4.46-4.47
Raccomandazioni dell'autorità competente per il discarico	4.48
I risultati del controllo	4.49-4.64
Il sistema di gestione globale: miglioramenti reali	4.49-4.51
La gestione della procedura di appalto: miglioramenti limitati	4.52-4.57
Gli appalti attribuiti per trattativa privata/appalto negoziato	4.58-4.59
Il ricorso ai contratti di prestazione di servizi	4.60-4.64
Sintesi della relazione speciale n. 9/2001 sul programma «Formazione e mobilità dei ricercatori»	4.65-4.67
Controlli svolti dalla Commissione	4.68-4.74

INTRODUZIONE

4.1. Le politiche interne dell'Unione europea sono principalmente incentrate sulla realizzazione e sullo sviluppo del mercato unico. Esse coprono quattro intere sottosezioni del bilancio e diverse linee di un'altra sottosezione. Le responsabilità dell'attuazione delle politiche interne e della gestione dei bilanci corrispondenti sono suddivise fra 13 direzioni generali (DG).

4.2. Le azioni di politica interna riguardano i seguenti aspetti:

- a) formazione, gioventù, cultura, audiovisivo, informazione e altre azioni sociali (sottosezione B3);
- b) energia, controllo di sicurezza nucleare dell'Euratom e ambiente (sottosezione B4);
- c) protezione dei consumatori, mercato interno, industria e reti transeuropee (sottosezione B5);
- d) ricerca e sviluppo tecnologico (sottosezione B6) e
- e) altre azioni agricole, altre azioni di carattere regionale, trasporti ed altre azioni nel settore della pesca e del mare (titoli da B2-5 a B2-9 della sottosezione B2).

GESTIONE DEL BILANCIO

4.3. Le **tabelle 4.1a** e **4.1b** illustrano l'utilizzo degli stanziamenti disponibili nel corso dell'esercizio finanziario 2000.

4.4. Le politiche interne incidono complessivamente sul bilancio, in termini di stanziamenti d'impegno definitivi, per 6 583 milioni di euro (**tabella 4.1b**). La parte più consistente, 4 055 milioni di euro, è destinata alla ricerca e allo sviluppo tecnologico e, di questa, 3 464 milioni di euro sono assegnati al quinto programma quadro.

Tabella 4.1a — Evoluzione ed esecuzione del bilancio 2000

(Mio EUR)

Rubrica delle prospettive finanziarie: politiche interne e ricerca										
	Totale politiche interne e ricerca		di cui							
			Ricerca e sviluppo tecnologico (B6)		Consumatori, mercato interno, mercato del lavoro, TEN (B5)		Istruzione, gioventù, cultura, informazione ed azioni sociali (B3)		Altro = Energia, ambiente ed azioni agricole (B4 e, in parte, B2)	
	Stanziamen- ti d'impegno	Stanziamen- ti di pagamento	Stanziamen- ti d'impegno	Stanziamen- ti di pagamento	Stanziamen- ti d'impegno	Stanziamen- ti di pagamento	Stanziamen- ti d'impegno	Stanziamen- ti di pagamento	Stanziamen- ti d'impegno	Stanziamen- ti di pagamento
Limite prospettive finanziarie	6 031,0									
Evoluzione del bilancio										
Stanziamen- ti iniziali ⁽¹⁾	6 027,0	5 674,2	3 630,0	3 600,0	1 162,2	997,1	831,1	708,0	211,7	286,8
Stanziamen- ti definitivi disponibili ⁽²⁾	6 104,1 ⁽⁴⁾	5 767,4 ⁽⁴⁾	3 710,6	3 552,8	1 179,0	1 032,3	853,3	816,0	348,3	355,3
Esecuzione del bilancio										
Stanziamen- ti utilizzati ⁽³⁾	5 751,8	5 124,6	3 667,2	3 222,9	1 080,4	867,5	807,5	747,2	196,7	287,1
% di stanziamenti definitivi disponibili	94	89	99	91	91	84	94,5	91,5	56,5	81
Stanziamen- ti riportati al 2001	223,3	57,5	20,1	0,0	43,5	7,2	23,3	21,2	136,4	29,2
% di stanziamenti definitivi disponibili	4	1	0,5	0	4	1	3	2,5	39	8
Stanziamen- ti annullati	129,1 ⁽⁴⁾	585,2 ⁽⁴⁾	23,3	330,0	55,2	157,5	22,5	47,6	15,1	39,0
% di stanziamenti definitivi disponibili	2	10	0,5	9	5	15	2,5	6	4,5	11

⁽¹⁾ Bilancio definitivo adottato dal Parlamento europeo il 16 dicembre 1999 (GU L 40 del 14.2.2000), **compresi** gli stanziamenti accantonati relativi alla rubrica 3 ed iscritti nel capitolo B0-4 0.

⁽²⁾ Stanziamenti di bilancio modificati dopo aver tenuto conto dei bilanci rettificativi e suppletivi e degli storni, ma che **non comprendono** gli stanziamenti riportati dal 1999, gli stanziamenti derivanti dal riutilizzo di entrate nonché da entrate provenienti dalla partecipazione di terzi e da altre entrate aventi una destinazione specifica e gli stanziamenti ricostituiti.

⁽³⁾ Stanziamenti utilizzati, ma che **non comprendono** gli stanziamenti riportati dal 1999, gli stanziamenti derivanti dal riutilizzo di entrate nonché da entrate provenienti dalla partecipazione di terzi e da altre entrate aventi una destinazione specifica e gli stanziamenti ricostituiti.

⁽⁴⁾ Compreso il capitolo B0-4 0 (riserva).

Fonte: Conto di gestione e bilancio finanziario — volume II; sezione III [SEC(2001) 529-FR].

Tabella 4.1b — Esecuzione del bilancio 2000

(Mio EUR)

Titolo/ Sotto-sezione del bilancio	Denominazione	Stanziameti d'impegno					Stanziameti di pagamento				
		Bilancio iniziale ⁽¹⁾	Bilancio definitivo dopo BRS e storni ⁽²⁾	Stanziameti utilizzati ⁽³⁾	Tasso di esecuzione del bilancio iniziale (%)	Tasso di esecuzione del bilancio definiti- vativo (%)	Bilancio iniziale ⁽¹⁾	Bilancio definitivo dopo BRS e storni ⁽²⁾	Stanziameti utilizzati ⁽³⁾	Tasso di esecuzione del bilancio iniziale (%)	Tasso di esecuzione del bilancio definitivo (%)
B2-5	Altre azioni agricole	51,500	51,500	49,051	95,2	95,2	82,000	84,010	76,329	93,1	90,9
B2-6	Altre azioni di carattere regionale	p.m.	15,000	15,000	n.d.	100,0	7,477	17,677	16,824	225,0	95,2
B2-7	Trasporti	20,500	20,500	18,885	92,1	92,1	18,700	16,700	11,926	63,8	71,4
B2-9	Altre azioni nel settore della pesca e del mare	44,450	45,550	45,500	102,4	99,9	34,700	41,350	41,294	119,0	99,9
	Totale in B2	116,450	132,550	128,436	110,3	96,9	142,877	159,737	146,373	102,4	91,6
B3-1	Istruzione, formazione professionale e gioventù	481,500	572,279	547,996	113,8	95,8	392,700	547,584	483,730	123,2	88,3
B3-2	Cultura e audiovisivo	111,500	136,592	118,943	106,7	87,1	102,800	115,363	88,196	85,8	76,5
B3-3	Informazione e comunicazione	93,500	109,259	97,620	104,4	89,3	86,900	99,600	90,177	103,8	90,5
B3-4	Dimensione sociale e occupazione	144,615	149,742	137,164	94,8	91,6	125,645	127,326	107,270	85,4	84,2
	Totale B3	831,115	967,872	901,723	108,5	93,2	708,045	889,873	769,373	108,7	86,5
B4-1	Energia	36,800	40,672	2,434	6,6	6,0	35,100	36,735	28,424	81,0	77,4
B4-2	Controllo di sicurezza nucleare dell'Euratom	16,700	16,700	16,674	99,8	99,8	15,400	19,400	18,919	122,9	97,5
B4-3	Ambiente	41,700	161,797	49,211	118,0	30,4	93,400	150,934	102,996	110,3	68,2
	Totale B4	95,200	219,169	68,319	71,8	31,2	143,900	207,069	150,339	104,5	72,6
B5-1	Politica dei consumatori e tutela della loro salute	22,500	22,912	21,660	96,3	94,5	20,000	20,107	15,066	75,3	74,9
B5-2	Aiuti alla ricostruzione	1,698	3,698	1,697	99,9	45,9	1,698	3,698	1,697	99,9	45,9
B5-3	Mercato interno	145,445	139,911	121,143	83,3	86,6	151,390	155,699	128,476	84,9	82,5
B5-4	Industria	2,000	2,000	2,000	100,0	100,0	88,644	103,772	103,670	117,0	99,9
B5-5	Mercato del lavoro e innovazione tecnologica	213,493	225,726	193,672	90,7	85,8	106,600	108,010	46,317	43,4	42,9
B5-6	Informazioni statistiche	31,400	32,512	32,418	103,2	99,7	30,130	30,541	27,911	92,6	91,4
B5-7	Reti transeuropee	688,000	676,030	663,373	96,4	98,1	536,500	565,513	507,607	94,6	89,8
B5-8	Spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia	52,000	86,818	49,502	95,2	57,0	56,700	69,804	56,612	99,8	81,1
B5-9	Azioni di lotta contro la frode e spese di appoggio alle politiche interne	5,650	5,650	4,845	85,8	85,8	5,400	5,400	3,325	61,6	61,6
	Totale B5	1 162,186	1 195,257	1 090,310	93,8	91,2	997,062	1 062,544	890,681	89,3	83,8
B6-1	Centro comune di ricerca — Personale e mezzi di esercizio	206,900	255,160	242,245	117,1	94,9	207,934	261,901	236,270	113,6	90,2
B6-2	Centro comune di ricerca — Stanziameti operativi diretti — Programma quadro CE 1998-2002	38,550	51,500	36,669	95,1	71,2	35,021	39,133	25,820	73,7	66,0
B6-3	Centro comune di ricerca — Stanziameti operativi diretti — Programma quadro CEEA 1998-2002	14,550	18,923	14,078	96,8	74,4	10,885	12,940	8,529	78,4	65,9
B6-4	Centro comune di ricerca — Azioni dirette — Completamento programmi comuni e complementari precedenti [...]	p.m.	114,549	12,411	n.d.	10,8	7,160	94,146	16,948	236,7	18,0
B6-5	Azioni indirette (azioni a compartecipazione finanziaria) — Completamento delle azioni precedenti [...]	p.m.	150,639	89,931	n.d.	59,7	1 215,000	1 521,348	1 258,873	103,6	82,7
B 6-6	Azioni indirette (azioni a compartecipazione finanziaria) [...] Quinto programma quadro 1998-2002	3 370,000	3 463,914	3 424,151	101,6	98,9	2 124,000	2 156,273	1 857,519	87,5	86,1
	Totale B6	3 630,000	4 054,685	3 819,485	105,2	94,2	3 600,000	4 085,741	3 403,959	94,6	83,3
BO-4 0	Stanziameti accantonati = riserva	192,098	13,000				82,348	11,000			
	Totale	6 027,049	6 582,533	6 008,273	99,7	91,3	5 674,232	6 415,964	5 360,725	94,5	83,6

⁽¹⁾ Bilancio definitivo adottato dal Parlamento europeo il 16 dicembre 1999 (GU L 40 del 14.2.2000).

⁽²⁾ Stanziameti di bilancio modificati dopo aver tenuto conto dei bilanci rettificativi e suppletivi e degli storni, **inclusi** gli stanziameti riportati dal 1999, gli stanziameti derivanti dal riutilizzo di entrate nonché da entrate provenienti dalla partecipazione di terzi e da altre entrate aventi una destinazione specifica e gli stanziameti ricostituiti.

⁽³⁾ Stanziameti utilizzati, **inclusi** gli stanziameti riportati dal 1999, gli stanziameti derivanti dal riutilizzo di entrate nonché da entrate provenienti dalla partecipazione di terzi e da altre entrate aventi una destinazione specifica e gli stanziameti ricostituiti.

NB: p.m. = per memoria; n.d. = non disponibile

Fonte: Conto di gestione e bilancio finanziario — volume II; sezione III [SEC(2001) 529-FR].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'esame del conto di gestione ⁽¹⁾

4.5. L'esame del conto di gestione ⁽²⁾ ha evidenziato considerevoli miglioramenti, sia di forma che di sostanza, rispetto al documento fornito per la chiusura dei conti del 1999.

4.6. Sono stati compiuti sforzi per armonizzare la presentazione dell'analisi della gestione finanziaria. Tuttavia, tali sforzi si sono limitati soprattutto alle tabelle relative all'esecuzione del bilancio.

4.7. Le tabelle relative all'«output implementation» costituiscono una novità, che potrebbe fornire informazioni molto utili, come in taluni casi avviene; tuttavia, si avverte un chiaro bisogno di armonizzazione del contenuto e del grado di dettaglio.

4.8. Nel caso dei bilanci di previsione della DG Istruzione e cultura (Socrates, Gioventù per l'Europa, Leonardo), a causa della particolare natura delle attività del programma connesse alla mobilità, mancano numerosi dati nelle tabelle di «output implementation». In aggiunta, vi sono cifre qualificate come «reali», mentre si tratta solo di stime.

4.9. I criteri di selezione applicati dalla Commissione ai fini di un esame approfondito della gestione di una linea di bilancio sono rappresentati da stanziamenti superiori a 30 milioni di euro e/o da linee di bilancio di particolare rilevanza ed interesse. Tuttavia, alcune linee

4.5-4.7. La Commissione prende atto con soddisfazione delle osservazioni positive formulate dalla Corte sulla forma e la sostanza dell'ultimo «conto di gestione».

Come indicato nell'introduzione al conto, la relazione annuale 2000 è il primo tentativo di presentare il risultato (output) dell'esecuzione del bilancio come indicato nel documento: la Commissione ritiene che sia stato un utile esercizio preparatorio a una presentazione più completa e sistematica delle informazioni sull'esecuzione del bilancio per gli anni successivi. La Commissione sta valutando fino a qual punto sia possibile armonizzare la presentazione dei dati relativi al risultato per l'esercizio 2001, tenendo conto tuttavia del fatto che non tutte le linee di bilancio, per natura, si prestano a una quantificazione del risultato.

4.8. I tre programmi hanno due caratteristiche (permettono di sostenere progetti e azioni di mobilità e comportano aspetti decentrati con delega di parte della gestione ad agenzie nazionali) che impediscono alla Commissione, nel momento in cui compila il conto di gestione, di avere una visione definitiva dei risultati ottenuti a partire dagli stanziamenti dell'esercizio di riferimento.

In futuro la Commissione cercherà di essere più esplicita nei suoi commenti su questa realtà, per cui la tabella standard non è perfettamente applicabile al caso particolare di questi tre programmi.

4.9. È vero che alcune voci di bilancio corrispondenti a stanziamenti derivanti da entrate provenienti da terzi non sono menzionate. La Commissione discuterà quest'aspetto con la Corte nel contesto dei criteri di selezione da applicare per l'esercizio del 2001.

⁽¹⁾ La Corte ha esaminato le informazioni presentate dalla Commissione nel volume I del conto di gestione. Questo volume presenta commenti sull'esecuzione di bilancio dell'esercizio, e, soprattutto, spiegazioni delle variazioni tra il bilancio iniziale approvato e gli stanziamenti definitivi disponibili, nonché tra gli stanziamenti definitivi disponibili e quelli utilizzati. L'esame non aveva lo scopo di esprimere un giudizio sull'affidabilità delle informazioni fornite, ma era inteso piuttosto ad individuare variazioni significative per le quali non sono fornite spiegazioni e ad individuare spiegazioni che potrebbero considerarsi fuorvianti.

⁽²⁾ SEC(2001) 528-FR.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

di bilancio corrispondenti a stanziamenti derivanti da entrate provenienti da terzi, per importi superiori a 30 milioni di euro, non sono menzionate: ne sono un esempio le voci di bilancio B6-4 3 1, B6-4 4 3 e B6-5 5 1.

4.10. Nell'ambito di diverse linee di bilancio, specialmente della sottosezione B6, le percentuali presentate come «tasso di esecuzione totale del bilancio nel 2000 in percentuale del bilancio iniziale» corrispondono in realtà a percentuali del «bilancio totale disponibile per il 2000».

4.10. *L'osservazione della Corte è corretta. Tutte le informazioni sono fornite per calcolare l'esecuzione totale del bilancio nel 2000 sia in percentuale del bilancio iniziale che in percentuale del bilancio totale disponibile per il 2000.*

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

Introduzione

Ambito del controllo e relativo approccio

4.11. L'obiettivo del controllo DAS 2000 nel settore di bilancio delle politiche interne consisteva nel raccogliere elementi probatori di controllo sufficienti, pertinenti ed attendibili sull'affidabilità dei conti al 31 dicembre 2000 e sulla legittimità e regolarità delle operazioni pertinenti allo scopo di dare un contributo alla dichiarazione di affidabilità sul bilancio generale per l'esercizio 2000 (cfr. il capitolo 9 della presente relazione annuale), nonché, attraverso lavori supplementari, di formulare una specifica valutazione dei punti deboli e dei punti forti del controllo interno relativo al quinto programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico (RST).

4.12. Il controllo sul sistema del quinto programma quadro è consistito nel valutarne la concezione e nel verificare se il suo funzionamento fosse coerente, continuo ed efficace. A tal fine, si è proceduto ad una descrizione delle procedure amministrative e di controllo applicabili nei programmi tematici ed orizzontali di competenza della Comunità europea (cfr. il paragrafo 4.15), al dicembre 2000; sono stati effettuati test di progressione in base a fascicoli selezionati dalle cinque direzioni generali competenti nel campo della ricerca: DG Ricerca (RST), DG Società dell'informazione (INFO), DG Energia e Trasporti, DG Imprese e DG Pesca. Sono stati inoltre svolti test dei controlli chiave su 45 contratti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.13. I primi inviti a presentare proposte relative ad azioni indirette dell'RST nell'ambito del quinto programma quadro sono stati pubblicati nel marzo 1999. Poiché tra la pubblicazione dell'invito e la firma del contratto da parte della Commissione sono trascorsi in media 348 giorni e tra il ricevimento della proposta e la medesima firma sono trascorsi in media 263 giorni, la maggior parte dei contratti è stata firmata solo nel 2000, tranne quelli relativi al programma «Società dell'informazione» di competenza dell'omonima DG, alla sezione del programma «Crescita», di competenza della DG Energia e Trasporti, ed alla sezione del programma «Qualità della vita» della DG Pesca. Poiché per la maggior parte delle azioni del quinto programma quadro le prime dichiarazioni di spesa sono state presentate soltanto a distanza di 12 mesi, i pagamenti relativi alle azioni indirette dell'RST nel 2000 sono principalmente consistiti in anticipi.

Natura delle spese

4.14. Esistono due distinti «quinti programmi quadro»: il programma quadro della Comunità europea per le azioni di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione, ed il programma quadro della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), per azioni di ricerca e di formazione nel settore nucleare.

4.15. Le azioni di ricerca finanziate dai due «quinti programmi quadro» comprendono azioni indirette (circa il 93 % del bilancio) attuate tramite contratti con terzi e parzialmente finanziate dal bilancio comunitario, ed azioni dirette (circa il 7 % del bilancio), finanziate integralmente dal bilancio comunitario ed attuate dalla DG Centro comune di ricerca.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.13. Il 1999 è stato il primo anno di attuazione del nuovo programma quadro e inevitabili sono stati i problemi di gestione a quasi tutti gli stadi, specie per quanto riguarda la nuova procedura di valutazione.

Dovendo garantire un trattamento corretto ed equo di tutte le domande ed effettuare una valutazione tecnica complessiva previa alla disamina delle domande e alla selezione dei progetti, risulta impossibile comprimere il processo a piacimento:

- *per le azioni e i programmi specifici si giustifica un periodo di pubblicazione più lungo,*
- *una valutazione trasparente e corretta richiede tempo e dipende dal numero delle proposte presentate,*
- *un serio sforzo di negoziazione permetterà di evitare problemi in un secondo tempo.*

Negli ultimi due anni si è provveduto a migliorare alcuni aspetti delle procedure interne e sono state introdotte diverse misure di semplificazione.

Nel 2001 si sono inoltre tenute azioni pilota accelerate per il programma TSI e le proposte CRAFT, che hanno ridotto sensibilmente i tempi di stipula dei contratti. L'esperienza di tali azioni ha quindi consentito di riesaminare la pianificazione dei prossimi inviti nell'intento di ridurre i tempi delle procedure di gara.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.16. Le linee di bilancio relative ai quattro programmi tematici ed ai tre programmi orizzontali (azioni indirette) della parte del quinto programma quadro di competenza della Comunità europea corrispondono a stanziamenti di pagamento per un importo di 1 742 milioni di euro nel bilancio 2000, cioè a circa la metà degli stanziamenti di pagamento della sottosezione B6 «Ricerca e sviluppo tecnologico», ed al 31 % circa degli stanziamenti di pagamento dell'intero settore di bilancio delle politiche interne. Il quinto programma quadro rappresenta pertanto, in termini monetari, il sistema di gestione più importante del settore in causa.

4.17. La parte CE del quinto programma quadro è gestita da cinque direzioni generali Ricerca; tre programmi tematici ed un programma orizzontale sono gestiti da almeno due direzioni generali.

4.18. Secondo le statistiche fornite dalla Commissione, questa ha firmato, entro la fine del dicembre 2000, 6 115 contratti per azioni indirette dell'RST a titolo del quinto programma quadro, il contributo comunitario ammontando a 5 324 milioni di euro. Più del 90 % di questi contratti è gestito dalla DG Ricerca e dalla DG Società dell'informazione, responsabili rispettivamente di 4 701 contratti (il 64 % circa del totale del contributo comunitario) e di 1 038 contratti (il 29 % circa del totale del contributo comunitario).

I limiti di un sistema basato sul rimborso delle spese

4.19. Nei programmi quadro di ricerca gli aiuti finanziari sono accordati in base alle spese effettivamente sostenute. Il grado elevato di precisione e la complessità delle disposizioni contrattuali, fondate su un sistema di rimborso delle spese, richiedono uno sforzo rilevante sul piano amministrativo, sia da parte dei contraenti che da parte della Commissione, in merito all'elaborazione della proposta, alla stipulazione del contratto e alla gestione del progetto in materia di azioni indirette dell'RST.

4.20. Inoltre, quando il contraente non presenta alcun documento giustificativo, ad esempio fotocopie autentiche delle fatture relative a spese specifiche, le possibilità di verificare le dichiarazioni di spesa da parte dei servizi della Commissione si limitano in pratica a

4.19. *Il sistema di finanziamento dei programmi quadro di ricerca ha pregi e difetti e la Commissione si sta progressivamente occupando di questi ultimi. Nonostante il carattere evolutivo del sistema, i contraenti e i servizi della Commissione ne hanno una buona conoscenza.*

Quanto al prossimo programma quadro, è in corso una revisione volta a semplificare il sistema di finanziamento per i partecipanti e a potenziare i controlli nei limiti delle risorse finanziarie e umane della Commissione, per incentrarli sui risultati e renderli più efficaci contro i reati di concussione e di frode.

4.20. *I costi dichiarati sono esaminati a fronte delle relazioni scientifiche e tecniche sul lavoro svolto conformemente ai compiti indicati nell'allegato tecnico e relativamente ai costi stimati messi a punto durante la fase di contrattazione. In caso di forti incoerenze fra i costi dichiarati e il lavoro*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

controlli di plausibilità e di coerenza formale (vale a dire inammissibilità di categorie specifiche di spesa e esattezza aritmetica delle spese dichiarate).

4.21. Pertanto, a meno di svolgere un controllo in loco, un esame della realtà e dell'esattezza delle dichiarazioni di spesa è possibile solo in parte. Come la Corte aveva suggerito nella dichiarazione di affidabilità 1998 ⁽³⁾, la Commissione ha intensificato le proprie attività di controllo a posteriori. Le direzioni generali competenti per la ricerca hanno stabilito, come obiettivo globale, il controllo del 10 % dei contraenti nel corso del quinto programma quadro ⁽⁴⁾. La Commissione, sempre seguendo le raccomandazioni espresse dalla Corte nella DAS 1998 ⁽³⁾, ha inoltre introdotto nei programmi IST e CRAFT azioni pilota che prevedono, per la maggior parte dei contraenti dei progetti di RST, la presentazione di certificati di controllo. Tuttavia, l'impatto potrà essere misurato solo a medio termine, visto che tale certificato sarà richiesto solo per i pagamenti relativi ai contratti avviati nel 2001.

4.22. Come per il programma quadro precedente, la Commissione, per infliggere sanzioni alle entità giuridiche che sovrastimano i loro costi, può solo ridurre il suo contributo finanziario e addebitare interessi sugli importi versati indebitamente. Nei contratti tipo del quinto programma quadro i contratti non prevedono alcuna sanzione contrattuale (ad esempio ammende automatiche in relazione a costi eccessivi) o amministrativa.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

svolto, i servizi della Commissione chiedono nuovi e dettagliati documenti giustificativi. Se del caso, viene decisa una revisione dei costi più approfondita con tanto di controlli sul posto.

4.21. *Le DG competenti per la ricerca hanno formulato congiuntamente, nel 1998, una strategia coerente di controllo per l'intero programma quadro (cfr. paragrafi 4.69 e 4.70). La Commissione sta inoltre soppesando l'eventualità di misure complementari (certificati di audit, per esempio).*

La raccomandazione della Corte nel DAS 1998 ha contribuito in tal senso.

4.22. *Il quadro giuridico in materia di spese dirette e soprattutto i contratti a norma del quinto programma quadro prevedono misure a tutela degli interessi finanziari della Comunità. In caso di sospetto di frode o di grave irregolarità, si applicano gli articoli 3.2 e 7.6 dell'allegato II del contratto in virtù dei quali la Commissione può non solo ridurre il contributo finanziario ma anche recuperarlo nella sua totalità.*

A ciò si aggiunga la possibilità di compensazione fra i contratti, che ha facilitato l'operazione di recupero a beneficio della Commissione.

In caso di sospetto di frode, i servizi della Commissione demandano la questione all'OLAF che prende i provvedimenti del caso (decisione 1999/396/CE, CECA, Euratom, della Commissione del 2 giugno 1999).

Se la sopravvalutazione dei costi è dovuta a un errore o un'incomprensione, la sanzione è lungi da essere il rimedio più adeguato. Più efficaci appaiono il dialogo e l'educazione progressiva.

⁽³⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998 (GU C 349 del 3.12.1999).

⁽⁴⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999 (GU C 342 dell'1.12.2000).

Cionondimeno, il rafforzamento delle disposizioni in materia di controllo resta una grande priorità per la Commissione. A questo proposito, il programma di lavoro dell'OLAF include l'integrazione di misure e sanzioni amministrative nel settore delle spese dirette. Oltre alle disposizioni esistenti sul rimborso della sovvenzione comunitaria, è all'esame l'eventualità di introdurre una nuova clausola penale finanziaria ove, deliberatamente o per negligenza, siano dichiarate spese eccessive nel settore delle spese dirette

I problemi di attuazione del quinto programma quadro

La mancanza di documentazione in materia di procedure operative

4.23. La complessità della struttura organizzativa del quinto programma quadro, dove diversi programmi ed azioni chiave sono attuati da diverse DG, rende ancor più importante un coordinamento efficiente all'interno del programma quadro. La necessità di definire una serie di procedure armonizzate per tutte le direzioni generali che gestiscono il quinto programma quadro è stata considerata dal Consiglio e dal Parlamento europeo nell'ambito della decisione n. 182/1999/CE, in cui hanno invitato la Commissione a «[...] elaborare e pubblicare [...] un manuale particolareggiato delle procedure operative nonché gli orientamenti per la selezione delle azioni di ricerca e sviluppo tecnologico (RST)».

4.24. Le procedure descritte nel «manuale di valutazione» adottato dalla Commissione in risposta alla decisione di cui sopra non sono, tuttavia, sufficientemente precise per poter essere utilizzate come un manuale delle procedure operative. Inoltre, talune procedure che portano alla selezione di azioni dell'RST, ad esempio la negoziazione delle proposte, sono trattate solo parzialmente nel «manuale di valutazione».

4.25. Ad eccezione della DG Energia e Trasporti e della DG Società dell'informazione, che nel 2000 hanno iniziato la redazione di un proprio manuale delle procedure operative, le direzioni generali Ricerca responsabili dell'attuazione del quinto programma quadro non hanno sufficientemente specificato le procedure amministrative e le responsabilità.

4.23. *Tutte le DG interessate devono attuare il quinto programma quadro secondo principi e procedure comuni. Tuttavia, in linea con l'orientamento di base della riforma della Commissione, ciascuna DG e ciascun programma restano responsabili della concezione dettagliata e dell'attuazione del controllo interno.*

4.24. *La Commissione ha adottato il «manuale di valutazione» nell'intento di rendere più trasparente e armonizzare l'intero iter che va dalle verifiche pre-proposta alla preparazione e conclusione del contratto. Dal manuale stesso i programmi specifici hanno mutuato documenti più dettagliati per la preparazione e conclusione dei contratti a uso sia della Commissione che dei contraenti.*

4.25. *La documentazione relativa alle procedure operative presso le DG competenti per la ricerca è invece assai cospicua. Oltre al «manuale di valutazione» che costituisce lo zoccolo duro della documentazione esistente, esistono anche manuali che illustrano nel dettaglio altri aspetti delle procedure. Ai fini dell'attuazione del criterio di controllo interno n. 15 relativo alla documentazione sulle procedure, si è deciso di colmare le lacune individuate e rendere i manuali generalmente accessibili sull'Intranet. A questo proposito è stato istituito un gruppo di lavoro.*

Quanto alla documentazione sulle responsabilità, le DG competenti per la ricerca hanno attivato un processo di riorganizzazione che consolida e integra la gestione decentrata delle risorse operative. Questo processo ha inevitabilmente indotto delle modifiche nelle procedure amministrative e nella suddivisione delle responsabilità.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.26. Secondo le raccomandazioni espresse nel piano d'azione del Libro bianco «Riforma della Commissione», tutte le DG Ricerca hanno formalmente definito, nel corso del 2000, le descrizioni di mansioni correlate a diverse attività e responsabilità e le hanno comunicate al personale. Nondimeno, nella forma attuale le descrizioni delle mansioni non sembrano ancora sufficientemente precise per evitare interpretazioni differenti di responsabilità condivise, ad esempio da parte del funzionario responsabile del progetto sotto il profilo scientifico, del negoziatore e del direttore finanziario nell'ambito della gestione delle azioni indirette dell'RST.

Un supporto informatico inadeguato per la gestione delle proposte, dei contratti e dei progetti

4.27. Il sistema di gestione è sostanzialmente identico per tutte le DG Ricerca responsabili dell'attuazione del quinto programma quadro, ma, per quanto concerne le azioni indirette dell'RST indirette nel quinto programma quadro, la Commissione non ha elaborato un sistema informatico unico per la gestione delle proposte, dei contratti e dei progetti. Alla fine del 2000, la DG Imprese non aveva ancora applicato un sistema informatico per gestire i contratti ed i progetti. Inoltre, i sistemi informatici specifici operativi presso alcune DG non sono integrati fra di loro, ad eccezione dei sistemi informatici della DG Ricerca e della DG Società dell'informazione, parzialmente integrati in Sincom. Questa situazione impedisce, ad esempio, di ottenere un consolidamento automatico delle informazioni relative alla situazione giuridica ed alla solvibilità dei contraenti, di eseguire un controllo incrociato delle dichiarazioni relative a beni durevoli presentate dallo stesso contraente nell'ambito di diversi contratti o di verificare in modo efficace il funzionamento del sistema di preallarme in Sincom, gestito dalla DG Bilancio.

4.28. Inoltre, in alcune DG, i sistemi informatici sono incompleti, ad esempio mancano i seguenti elementi: per quanto concerne la disponibilità di alcuni contratti tipo presso la DG Ricerca, il trattamento delle clausole modificative dei contratti presso la DG Ricerca e la DG Società dell'informazione, nonché importanti funzioni come la registrazione delle prestazioni eseguibili e delle relative scadenze, ad eccezione della DG Energia e Trasporti e della DG Pesca.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.26. La Commissione sta varando un nuovo sistema di gestione delle risorse umane che comporta descrizioni delle mansioni più elaborate. Le DG competenti per la ricerca cooperano con la DG ADMIN affinché le specificità della ricerca siano integrate nei diversi profili da incorporare nel nuovo sistema di descrizione delle mansioni. Il sistema sarà presumibilmente attuato nella prima metà del 2002.

4.27. Le DG competenti per la ricerca hanno introdotto un sistema informatico unico per la presentazione delle proposte, una banca dati di esperti e il prestatore di servizi di valutazione. Sulla base di questa esperienza, nell'aprile 2001 è stato istituito un gruppo di lavoro interservizi per mettere a punto un sistema informatico e una base dati comune per il prossimo programma quadro che entreranno in funzione il 1° gennaio 2003.

Il gruppo di lavoro sta altresì mettendo a punto un nuovo sistema elettronico per la presentazione delle domande, volto a migliorare la qualità della proposta e quindi dei dati forniti dal partecipante.

Quanto alla verifica efficace del funzionamento del sistema di preallarme, le DG competenti per la ricerca hanno utilizzato il sistema esistente in Sincom, gestito dalla DG Bilancio, a diversi stadi del processo.

4.28. Per quanto riguarda la DG Ricerca, dal primo semestre del 2001 sono disponibili tutti i contratti tipo, eccetto per le conferenze di alto livello, e i moduli per la valutazione della proposta, il controllo ex ante e un sistema di preallarme analogo a quello di Sincom. Sono stati caricati nel sistema anche i dati relativi a contratti dei precedenti programmi quadro. Il modulo per la modifica dei contratti è disponibile da metà luglio 2001 e i moduli di gestione del progetto (scadenario) saranno introdotti progressivamente fra settembre e novembre 2001. I programmi di formazione sono caricati mensilmente, a beneficio soprattutto dei nuovi arrivi alla DG Ricerca, migliorando così l'uso efficace del sistema.

Procedono il completamento e il miglioramento del sistema informatico della DG Società dell'informazione per la messa a punto di tutti i contratti tipo, mentre il sostegno per le modifiche e i pagamenti è attivo sin dalla metà del 2001.

L'insufficienza delle attività di controllo interno

4.29. Con l'ausilio della DG Audit, in ciascuna delle cinque DG Ricerca è stata svolta, e conclusa nel 2000, un'analisi di rischio formale intesa ad individuare e valutare i rischi suscettibili di ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di gestione del quinto programma quadro.

4.30. Per quanto concerne il quinto programma quadro nel suo insieme, la Commissione non ha definito coerentemente attività di controllo atte a garantire che le politiche decise dai responsabili della gestione e le azioni necessarie siano attuate, per far fronte ai rischi individuati. Alcune fasi importanti del sistema di controllo, ad esempio la verifica dell'idoneità del sistema contabile del contraente, la verifica di coerenza sull'applicazione di un sistema di costi all'interno dell'intero programma quadro, o ancora la verifica della situazione giuridica e della solvibilità delle entità partecipanti, mancavano o non erano applicate in modo uniforme e coerente da tutte le DG, né per tutti i programmi. Eccezion fatta per le DG Società dell'informazione e Pesca, i risultati dei negoziati non sono stati, in linea di principio, oggetto di autorizzazione.

4.30. *Con il quinto programma quadro, la Commissione ha introdotto importanti miglioramenti per combattere i rischi potenziali, attinenti soprattutto alla selezione delle proposte, una nuova strategia per potenziare i controlli sul campo, e misure più efficaci contro le irregolarità finanziarie.*

Sono stati rafforzati i controlli interni, in alcune DG contestualmente ai nuovi organigrammi, decentrando la gestione finanziaria, ufficializzando nel contempo i circuiti finanziari e potenziando la gestione finanziaria e le attività di audit interno.

Per la verifica ex ante della fondatezza giuridica e della redditività finanziaria degli enti partecipanti, è stata messa a punto una metodologia più elaborata per garantire coerenza nell'applicazione dei criteri standard di determinazione del rischio finanziario.

Quanto al sistema di costi del contraente, il documento «Scelta del sistema di rimborso a cura del partecipante per i progetti di ricerca, sviluppo e dimostrazione» offre indicazioni al riguardo. Le verifiche sul campo sono gli unici mezzi per verificare l'adeguatezza della scelta. Verificare la sussistenza di un modello coerente di rimborso dei costi è parte del processo volto ad accertare la fondatezza giuridica e la redditività finanziaria nell'ambito di ciascun programma. Tale verifica sarà estesa oltre lo specifico programma di ricerca con l'attuazione di una base dati comune (cfr. paragrafo 4.27).

Il risultato della contrattazione è, talvolta implicitamente, subordinato a un'autorizzazione in quanto presuppone l'accordo di diversi servizi scientifici e finanziari nell'ambito della direzione generale, affinché la Commissione possa prendere la decisione di selezionare il singolo progetto.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.31. Le verifiche svolte sui controlli operativi chiave hanno evidenziato che alcuni non erano stati eseguiti efficacemente da tutte le DG e nell'ambito di tutti i programmi. Ad esempio, sono state riscontrate deficienze per quanto concerne il controllo di ammissibilità delle proposte presentate, in particolare all'inizio del programma quadro, nonché la verifica dell'ammissibilità e dell'esattezza aritmetica dei costi riportati nelle dichiarazioni di spesa. In alcuni casi, ne sono conseguiti pagamenti indebiti da parte della Commissione.

4.32. La documentazione formale a sostegno dei controlli eseguiti è risultata inadeguata, salvo nel caso della DG Società dell'informazione, della DG Energia e Trasporti e della DG Pesca.

Conclusioni

4.33. Considerati i limiti intrinseci del sistema attuale, basato sul rimborso delle spese, in particolare riguardo ai controlli eseguiti, la copertura parziale di audit finanziari a posteriori e l'assenza di sanzioni contrattuali, i beneficiari corrono solo un rischio trascurabile in caso di dichiarazione in eccesso delle spese effettive.

4.34. Riguardo al quinto programma quadro nel complesso, i lavori di controllo svolti mostrano che le procedure di controllo interno applicate consentono di pronunciarsi sull'affidabilità solo in misura limitata.

4.32. Sebbene non sia disponibile una documentazione formale a sostegno dei controlli eseguiti per le DG Ricerca e Imprese, la prova che i controlli sono effettuati sta nel funzionamento dei circuiti amministrativo/finanziari. Alcuni programmi operano in base a check list che individuano una serie di fasi successive dell'esecuzione, fra cui le verifiche e i controlli.

Vi sono comunque progressi sul fronte della documentazione formale.

4.33. La Commissione sta via via affrontando i limiti dell'attuale sistema di rimborso dei costi con misure che intensificano, per esempio, l'audit o introducono certificati di audit. Per il prossimo programma quadro, si sta considerando, nell'ambito delle discussioni sulle proposte legislative, di introdurre miglioramenti più ampi.

Nel contempo la Commissione ha aumentato il suo sforzo di chiarezza, anche attraverso il suo sito Internet, ha moltiplicato gli audit finanziari ex post ed è attualmente in grado di effettuare rettifiche finanziarie immediate. Quanto ai limiti dei controlli eseguiti, non tutti hanno implicazioni significative ai fini del rischio finanziario del programma di ricerca.

Per il futuro, è in corso una revisione volta a semplificare il sistema di finanziamento per i partecipanti e a potenziare i controlli nei limiti delle risorse finanziarie e umane della Commissione, per incentrarli sui risultati e renderli più efficaci contro i reati di concussione e di frode.

4.34. I lavori di controllo effettuati dalla Corte dei conti hanno il pregio di evidenziare alcuni dei problemi che la Commissione intende affrontare.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.35. In assenza di documenti formalmente vincolanti sulle procedure operative e sugli orientamenti del quinto programma quadro, e finché il servizio di audit interno non funzionerà efficacemente, la Commissione non può esser certa che le procedure interne e i metodi di lavoro siano applicati con coerenza.

4.36. Ancorché in diminuzione, sono state registrate insufficienze gravi sul piano sia del livello che della qualità degli strumenti informatici utilizzati per gestire le proposte ed i contratti del quinto programma quadro. Ciò ne ha ostacolato l'esecuzione e ne è conseguita una minore affidabilità delle statistiche interne della Commissione in questo settore.

Raccomandazioni

4.37. Le attività di controllo interno dovrebbero essere potenziate per l'insieme del programma quadro e la Commissione dovrebbe definire chiaramente una serie di controlli chiave di un livello minimo ed obbligatori da instaurare.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.35. Il manuale di valutazione, ufficialmente adottato dalla Commissione, resta un documento di riferimento importante, per quanto perfettibile, ai fini del rispetto delle procedure. Ciascuna delle direzioni operative dispone inoltre di orientamenti e manuali relativi ad altri aspetti, che applica puntualmente.

La DG Società dell'informazione e la DG Trasporti e Energia hanno documentato le procedure applicabili alla valutazione e negoziazione delle proposte in un vademecum, disponibile sull'Intranet. Sia i contraenti che il personale della Commissione possono accedere alle funzioni Documentazione, FAQ e Help Desk.

4.36. L'esecuzione del programma quadro, specie nelle fasi iniziali, sarebbe stata agevolata da un migliore sostegno informatico. L'adozione tardiva della base giuridica e la necessità imposta dal bilancio di bandire, senza ulteriori indugi, gli inviti a presentare proposte sono all'origine delle carenze iniziali. Il sistema informatico è stato successivamente potenziato e oggi offre basi dati complete e i moduli per la gestione di tutti i contratti con ciascuna DG.

La DG Società dell'informazione, invece, non ha avuto problemi di sostegno informatico per l'esecuzione del bilancio e le statistiche del quinto programma quadro poiché disponeva, già dal 1999, degli strumenti centrali di base.

È stato istituito un gruppo di lavoro interservizi incaricato di esaminare le esigenze in tema di statistiche e definire gruppi di dati standard per tutto il programma quadro, sulla base di dati provenienti dalle varie DG.

4.37. I 24 criteri di controllo interno adottati dalla Commissione il 13 dicembre 2000 [SEC(2000) 2203] predispongono un quadro rafforzato per le attività di controllo, anche ai fini del programma quadro.

Tutte le DG competenti per la ricerca hanno fatto l'impossibile per raggiungere entro il 30 giugno 2001 gli obiettivi stabiliti dalla Commissione (con priorità alla gestione finanziaria).

La DG Società dell'informazione e la DG Trasporti e Energia hanno realizzato una serie di check list per trattare sia gli impegni che i pagamenti, imponendone l'uso per ogni operazione. Le liste vanno vistate dal responsabile della pratica e dalla gerarchia ed enumerano tutti i principali controlli che occorre effettuare in ogni singola operazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.38. La Commissione, nell'ambito di uno sforzo congiunto da parte di tutte le DG competenti per la ricerca, è inoltre esortata ad elaborare ed introdurre una documentazione tipo a sostegno delle attività di controllo svolte.

4.39. Inoltre, occorre che tali attività di controllo siano sottoposte ad un monitoraggio periodico, per valutare se tutti i controlli possibili siano stati creati e se questi funzionino efficacemente.

4.40. Secondo le raccomandazioni formulate nella dichiarazione di affidabilità per l'esercizio 1999 ⁽⁵⁾, la Commissione è invitata a stabilire una base giuridica su cui fondare l'irrogazione delle sanzioni previste dai contratti tipo relativi alle azioni dell'RST. All'occorrenza, la Commissione dovrebbe proporre un regolamento in materia, che preveda penalità.

4.41. Dato che tutte le DG Ricerca operano fondandosi sulla stessa base giuridica ed assolvono compiti di natura amministrativa e gestionale in sostanza identici, la Commissione è invitata ad armonizzare per quanto possibile le proprie procedure amministrative e finanziarie, nonché i metodi di lavoro per tutti i programmi, affinché tutte le DG responsabili provvedano ad un'attuazione uniforme del quinto programma quadro.

4.42. La Commissione dovrebbe elaborare un manuale comune per tutte le DG, che descriva le procedure operative attinenti a tutte le fasi del quinto programma quadro.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.38. *Nel quadro della riforma della Commissione, con particolare riferimento al criterio di controllo interno n. 15 sulla documentazione a sostegno delle procedure, le DG competenti per la ricerca stanno provvedendo a completare la documentazione delle loro procedure, fra cui i principali controlli da effettuare. A tal fine, si avvalgono delle migliori pratiche. Gli altri servizi potranno accedervi facilmente attraverso l'Intranet.*

4.39. *Nel quadro della riforma della Commissione, viene sistematicamente rafforzata la sorveglianza dell'attuazione delle attività di controllo. Il loro effettivo funzionamento sarà monitorato in occasione delle autovalutazioni e degli audit annuali a cura delle neocostituite strutture di audit interno.*

4.40. *Si potrebbe prevedere una nuova clausola penale finanziaria ove, deliberatamente o per negligenza, siano dichiarate spese eccessive nel settore delle spese dirette. La proposta è attualmente oggetto di attenti studi. Sono altresì in corso discussioni fra i servizi della Commissione, compreso l'OLAF, per valutare il contenuto di un progetto di regolamento settoriale antifrode basato sull'articolo 280 del trattato CE (codecisione). I servizi della Commissione stanno studiando la portata di tale regolamento e la possibilità di applicarlo agli attuali contratti.*

4.41. *Il quinto programma quadro è già caratterizzato da una forte standardizzazione delle procedure e dei contratti tipo. L'eccessiva armonizzazione delle procedure amministrative interne e dei metodi di lavoro può non essere necessaria o finanche risultare controproducente in un processo dinamico di innovazione, riforma e ricerca costante di nuove buone pratiche.*

4.42. *Le DG competenti per la ricerca si sono poste l'obiettivo, a termine, di elaborare una struttura di base che, riprendendo le varie tappe delle procedure del quinto programma quadro, rimanderebbe alle descrizioni anteriori pur conservando le proprie peculiarità. A tal fine, la descrizione dei sistemi del quinto programma quadro a cura della Corte dovrebbe apportare un importante contributo. Trattandosi di procedure interne, l'obiettivo resta tuttavia quello di sviluppare uno schema di riferimento coerente ma anche adattabile.*

⁽⁵⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999 (GU C 342 dell'1.12.2000).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

4.43. Le attività e le responsabilità in materia di gestione delle azioni indirette dell'RST dovrebbero essere descritte e definite più chiaramente nella descrizione delle mansioni.

4.44. I sistemi informatici attualmente utilizzati per gestire le proposte, i contratti ed i progetti dovrebbero essere dotati il più rapidamente possibile di quelle funzioni essenziali di cui sono, allo stato attuale, totalmente o parzialmente sprovvisti.

4.45. Inoltre, per quanto concerne i prossimi programmi quadro, la Commissione è invitata ad elaborare, sulla base delle specifiche esigenze degli utenti, un sistema informatico unico o integrato. Per quanto possibile, la progettazione di tale sistema informatico dovrebbe inoltre consentire di integrare i programmi non attinenti alla ricerca e gestiti dalle DG interessate.

SEGUITO DATO A PRECEDENTI
OSSERVAZIONI — RELAZIONE SPECIALE
N. 10/2000 SULLA GESTIONE DEGLI APPALTI
PUBBLICI AGGIUDICATI DAL CENTRO
COMUNE DI RICERCA

Sintesi delle principali osservazioni

4.46. Nel corso del periodo 1995-1998, trattato nella relazione speciale suddetta, l'importo degli appalti attribuiti dal Centro comune di ricerca della Comunità ⁽⁶⁾ (qui di seguito CCR o il Centro) è stato pari a 494 milioni di euro. La relazione speciale ha messo in evidenza che il dispositivo di gestione non è in grado di fornire informazioni rispondenti alle esigenze della direzione, e che i servizi responsabili della gestione non controllano sufficientemente la procedura di appalto nel suo insieme.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.43. La Commissione sta varando un nuovo sistema di gestione delle risorse umane che comporta descrizioni più elaborate delle mansioni. Le DG competenti per la ricerca cooperano con la DG ADMIN affinché le specificità della ricerca siano integrate nei diversi profili da incorporare nel nuovo sistema di descrizione delle mansioni, che sarà presumibilmente attuato nella prima metà del 2002.

4.44. Procedono il completamento e il miglioramento del sistema informatico per la messa a punto di tutti i contratti tipo, le modifiche e i pagamenti.

4.45. Le DG competenti per la ricerca hanno introdotto un sistema informatico unico per la presentazione delle proposte, una banca dati di esperti e il prestatore di servizi di valutazione. Sulla base di questa esperienza, nell'aprile 2001 è stato istituito un gruppo di lavoro interservizi per mettere a punto un sistema informatico e una base dati comune per il prossimo programma quadro che entreranno in funzione il 1° gennaio 2003.

4.46-4.48. La Commissione desidera ricordare in questa sede che il Centro comune di ricerca, senza attendere la relazione speciale n. 10/2000, aveva avviato riforme sostanziali per rimediare alle lacune rilevate dalla Corte. La Corte se ne era peraltro rallegrata nella relazione stessa. È intento della Commissione continuare e ampliare queste riforme per consolidare la situazione come indicato dalla Corte.

⁽⁶⁾ GU C 172 del 21.6.2000.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.47. Nel corso degli anni, l'effetto cumulato di queste deficienze ha favorito lo sviluppo di prassi criticabili. Sono stati evidenziati i seguenti aspetti:

- a) l'illegittimo ricorso a contratti di prestazione di servizi per mantenere in servizio persone il cui contratto di lavoro non poteva essere prorogato;
- b) un ricorso eccessivo alla trattativa privata;
- c) la gestione discutibile dell'appalto relativo al servizio di trasporto con autista.

Raccomandazioni dell'autorità competente per il discarico

4.48. Per porre rimedio a queste insufficienze ed evitare il ripetersi di tali disfunzioni, il CCR, conformemente alle raccomandazioni formulate dal Consiglio e dall'autorità competente per il discarico ha dato corso ad una serie di riforme che hanno cominciato a dare i primi risultati, ma che devono essere consolidate.

I risultati del controllo

Il sistema di gestione globale: miglioramenti reali

4.49. Il CCR organizza la propria attività intorno a programmi di lavoro che definiscono i progetti scientifici, affidati ai vari istituti che costituiscono il Centro. Sembra pertanto indispensabile che la direzione del Centro disponga di uno strumento idoneo a ricondurre ciascuna operazione al progetto a beneficio del quale è stata finanziata. All'epoca della pubblicazione della relazione speciale n. 10/2000, la situazione era diversa. Da allora, è stata creata un'interfaccia tra il file «terzi», la banca dati dei contratti e le registrazioni degli impegni e dei pagamenti nel sistema contabile Sincom 2, per cui è possibile tenere una contabilità ausiliaria dei progetti.

4.50. Questo nuovo dispositivo presenta inoltre il vantaggio di adattare le informazioni presentate alle diverse esigenze della gerarchia e di fare il punto della situazione ai fini della gestione. È così possibile, ad esempio, produrre su richiesta ed in tempo reale la ripartizione degli appalti attribuiti, non soltanto per progetto ma anche per istituto, per natura dell'appalto (fornitura di beni o di servizi), in funzione della procedura di aggiudicazione (procedura di gara/trattativa privata), o ancora

4.49-4.51. *La Commissione si compiace che la Corte abbia potuto apprezzare i progressi compiuti per quanto riguarda gli strumenti di gestione utilizzati al CCR. Sono stati introdotti anche nuovi sviluppi per una maggiore integrazione dei sistemi informatici. L'impiego del sistema Infima sarà generalizzato in tutto il CCR, sarà realizzata un'interfaccia con Sincom 2 e le informazioni contenute in Infima saranno disponibili anche a livello del Datapool.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

in funzione della base giuridica (contratto o semplice buono d'ordine). Un modulo, denominato «Datapool», accessibile su Intranet, completa il dispositivo in questione, fornendo inoltre informazioni dettagliate e complete.

4.51. Tuttavia, i dati in materia di appalti che tale modulo è in grado di fornire sono completi solo per le operazioni gestite dal sito di Ispra. In effetti, gli acquisti gestiti dagli altri siti, cioè Geel, Karlsruhe e Petten, sono monitorati mediante un programma informatico denominato «Infima», che, pur essendo efficace, presenta (allo stato attuale) il grave inconveniente di poter essere utilizzato attualmente solo in modo locale. Di conseguenza, le tabelle elaborate in tempo reale non possono comprendere la totalità delle informazioni relative a tutti gli appalti aggiudicati dal CCR.

La gestione della procedura di appalto: miglioramenti limitati

4.52. La gestione della procedura di appalto presuppone meccanismi di individuazione dei bisogni, una programmazione degli acquisti, procedere di preparazione dei fascicoli, di elaborazione dei capitolati d'oneri/allegati tecnici nonché procedure di aggiudicazione trasparenti e documentate. Infine, essa esige un controllo sistematico del servizio prestato prima del pagamento.

4.53. Complessivamente, detta gestione si è rivelata insoddisfacente e, nel corso dell'indagine che ha preceduto la pubblicazione della relazione speciale n. 10/2000, sono state constatate numerose irregolarità. Nonostante gli sforzi, senza precedenti e talvolta ardui, compiuti dal CCR per porre rimedio alla situazione (cfr. i successivi paragrafi 4.60 e 4.61), i miglioramenti apportati, per quanto concerne il sito di Ispra, sono ancora modesti.

4.54. Innanzitutto, per il sito di Ispra, la descrizione delle procedure di gestione non è stata né completata, né, a fortiori, formalmente adottata dalla direzione del Centro. I controlli effettuati nel quadro del presente follow-up hanno peraltro rilevato errori di descrizione nelle prime versioni dei manuali. La programmazione annuale dei bisogni, formalizzati in un documento di sintesi per ciascun istituto/servizio, dovrebbe costituire il punto di partenza per l'attuazione di una politica degli acquisti da parte del CCR. Dai controlli risulta non solo che taluni istituti/servizi non preparano un documento di questo tipo, ma anche che la qualità dei documenti preparati varia sensibilmente a seconda dell'istituto.

4.52-4.53. *La Commissione conferma che proseguiranno gli sforzi per documentare e armonizzare le procedure relative agli appalti del CCR. In merito ai paragrafi 4.60 e 4.61, la Commissione considera risolti i problemi postisi in passato, anche per quanto riguarda gli istituti ad Ispra.*

4.54-4.55. *Sta procedendo in modo soddisfacente il lavoro per la descrizione di tutte le procedure di gestione del CCR, ma è anche ovvio che l'armonizzazione e la documentazione per tutta l'organizzazione prende tempo. Si segue l'approccio secondo il quale le buone pratiche e i sistemi sviluppati nei vari istituti saranno generalizzati. Ciò fa parte degli obiettivi prioritari per il 2001.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.55. Il sistema di gestione Infima, creato a Petten, è stato progressivamente migliorato ed esteso nel corso del 2000 a Geel e a Karlsruhe. Una volta realizzata l'interfaccia con Sincom 2 e la banca dati dei contratti, esso dovrebbe fornire informazioni complete sui contratti attribuiti, collegarli ai progetti cui si riferiscono e monitorare, in tempo reale, il loro ciclo di gestione. Questa doppia interfaccia con il programma informatico di monitoraggio della contabilità di bilancio e la banca dati dei contratti dovrebbe essere ultimata entro il 2002. Peraltro, i tre siti in questione hanno redatto manuali che descrivono e documentano le rispettive procedure di gestione.

4.56. Successivamente, il Centro ha cominciato ad applicare un approccio innovativo e particolarmente adatto alle specificità della sua gestione. Esso si basa sulla distinzione fondamentale tra le funzioni, o più precisamente tra le mansioni, dei funzionari scientifici e dei responsabili della gestione amministrativa. Agli uni incombe la responsabilità di definire il contenuto dell'appalto, in termini di bisogni e di elaborazione dei capitolati d'oneri tecnici e, quindi, di assicurarsi della buona esecuzione dell'appalto tramite un controllo del servizio prestato. Agli altri, a seconda delle caratteristiche giuridiche, finanziarie ed amministrative dell'appalto, spetta scegliere la procedura di aggiudicazione e verificare la qualità del contratto. Sulla base di questa distinzione è stata definita una doppia linea di autorizzazione, da un lato scientifica e dall'altro amministrativa. Tuttavia la Commissione ha bloccato questa riforma, sostenendo che in questo modo le competenze dell'ordinatore sarebbero state ripartite tra due agenti. Questa posizione è incresciosa, dal momento che tale riforma consente a ciascuno di esercitare responsabilità chiaramente definite e di ottenere risultati migliori, dato che esse corrispondono all'esercizio delle proprie mansioni.

4.57. Il responsabile della gestione scientifica deve avere la possibilità di dedicarsi esclusivamente alla realizzazione dei progetti affidatigli. A tale titolo, gli compete la richiesta degli elementi necessari per realizzare il progetto ed è anche tenuto ad assicurarsi che i servizi prestati o i beni forniti dal contraente corrispondano al capitolato d'oneri. D'altro canto, non dispone di competenze giuridiche, finanziarie od amministrative per definire le procedure di acquisto da applicare. Inoltre, al di là degli aspetti tecnici, è opportuno garantire l'indipendenza del lavoro scientifico dalle pressioni del mercato, affidando ai responsabili delle unità amministrative e finanziarie, che non intervengono nella definizione dei bisogni, il compito di organizzare le procedure di gara.

4.56-4.57. *I circuiti finanziari che sta realizzando il CCR nel quadro della riforma della Commissione riprendono il concetto delle doppie firme descritto ai paragrafi 4.55. e 4.56. della relazione annuale della Corte. Ogni fascicolo sarà trattato da almeno due persone, in modo complementare e indipendente. Le responsabilità rispettive sono chiaramente definite nella documentazione dei circuiti finanziari. L'ultima firma dell'iter è quella del responsabile operativo dell'azione, come previsto negli orientamenti per la riforma della Commissione. È dunque quest'ultima firma che impegna la responsabilità del direttore.*

Attualmente, il sistema contabile della Commissione (Sincom) non segue formalmente il circuito finanziario a doppia firma descritto. Tuttavia, è previsto un adattamento del workflow e dei controlli di sicurezza per poter automatizzare questi circuiti entro la fine del 2001.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Gli appalti attribuiti per trattativa privata/appalto negoziato

4.58. La relazione speciale n. 10/2000 sottolineava l'entità degli appalti assegnati secondo modalità che non rispettavano le condizioni invocate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia per il ricorso a tali procedure. Nel 1999, 403 appalti, per un importo totale leggermente superiore a 10 milioni di euro, sono stati attribuiti tramite trattativa privata/appalto negoziato ⁽⁷⁾. Ciò corrisponde al 70,1 % del numero ed al 23,2 % del valore totale degli appalti dell'esercizio in questione. Nel 2000, gli appalti assegnati in questo modo sono diminuiti in valore (7,5 milioni di euro), ma ne è aumentato il numero, rappresentando circa il 25 % in valore e circa il 76 % in numero (*tabelle 4.2a e 4.2b e grafici 4.1-4.4*).

4.58-4.59. *Il CCR applica ormai correttamente le direttive sugli appalti pubblici e il regolamento finanziario. Queste due basi giuridiche permettono di utilizzare una procedura di indagine di mercato più semplice per gli appalti inferiori ad alcune soglie. Di fatto il profilo di consumo del CCR comprende numerosi piccoli acquisti di materiale e di servizi. Tuttavia, il CCR riprenderà, nel programma d'audit della sua unità d'audit interno, la proposta della Corte di procedere ad un'analisi più specifica.*

Tabella 4.2a — Importi e numero dei contratti per procedura di aggiudicazione 1999

Procedura di aggiudicazione	Importo (EUR)	Numero di contratti	% importo	% numero
E	7 474 961	393	17,3	68,3
N	2 541 002	10	5,9	1,7
O	17 793 769	92	41,2	16,0
R	15 429 304	80	35,7	13,9
Totale	43 239 036	575	100,0	100,0
Totale E+N	10 015 963	403	23,2	70,1

E= Trattativa privata, N= Procedura negoziata, O= Procedura di gara aperta, R= Procedura ristretta

Fonte: Commissione, CCR Ispra.

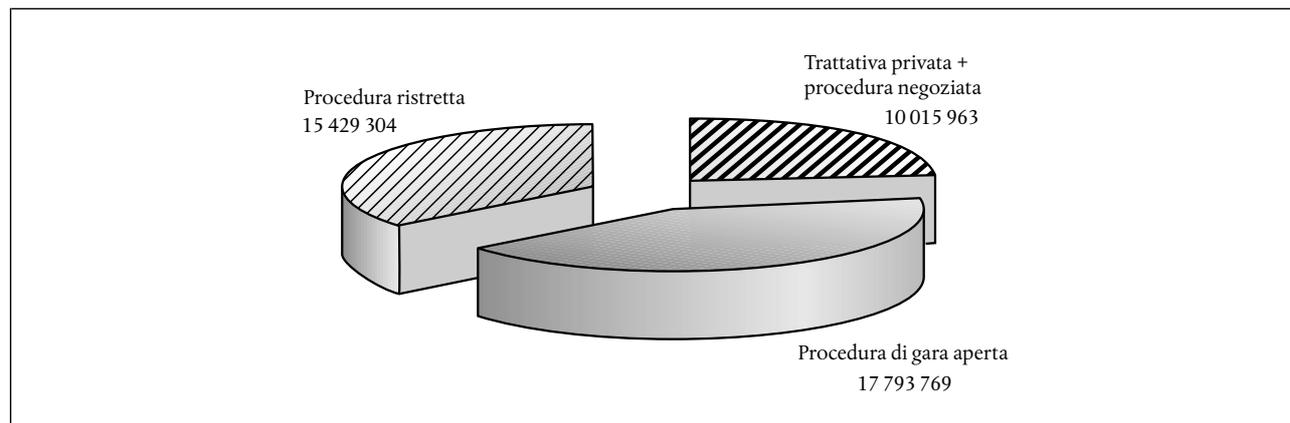
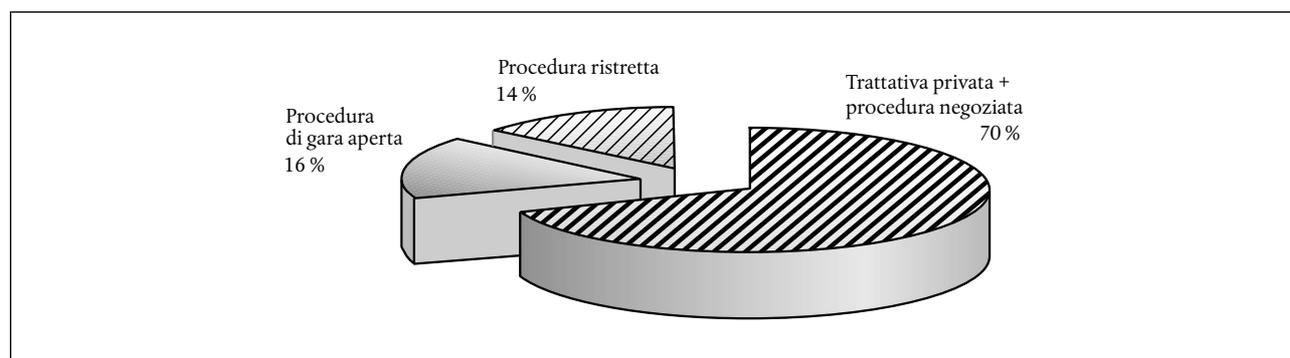
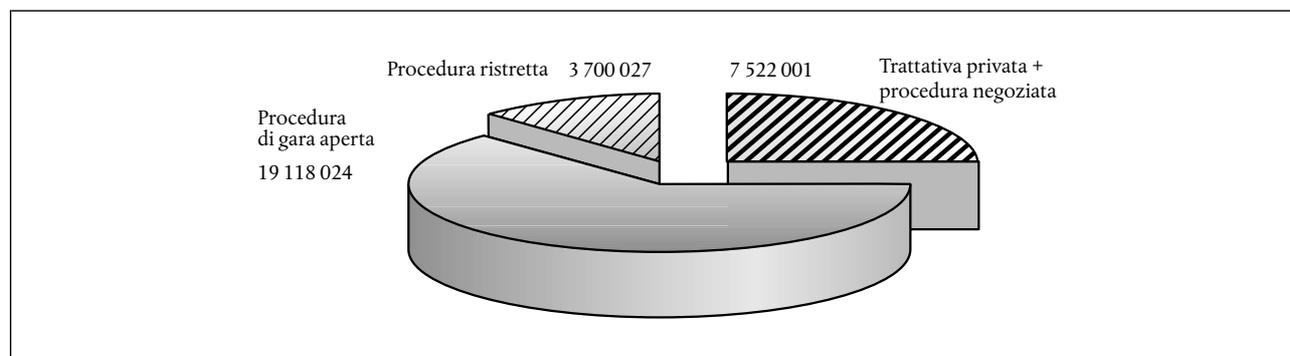
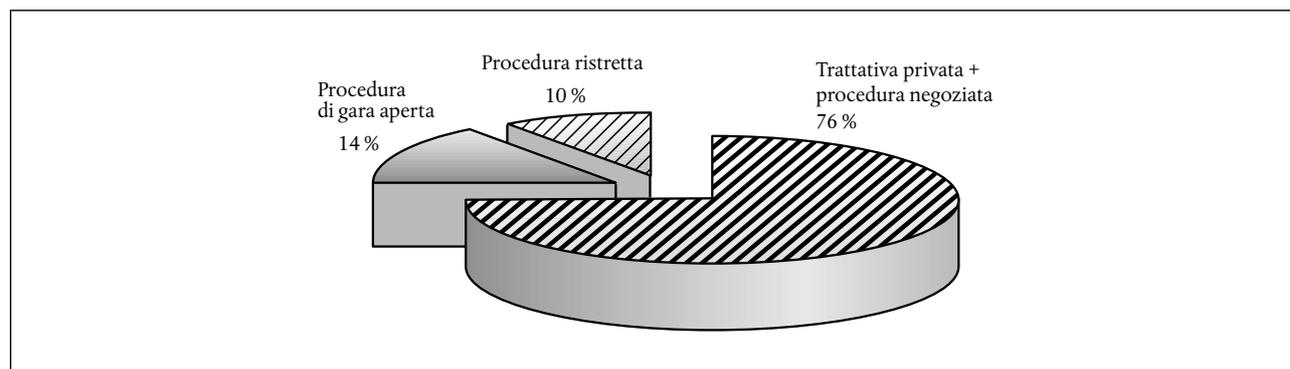
Tabella 4.2b — Importi e numero dei contratti per procedura di aggiudicazione 2000

Procedura di aggiudicazione	Importo (EUR)	Numero di contratti	% importo	% numero
E	7 350 553	557	24,2	74,1
N	171 448	12	0,6	1,6
O	19 118 024	108	63	14,4
R	3 700 027	75	12,2	10,0
Totale	30 340 052	752	100	100,0
Totale E+N	7 522 001	569	24,8	75,7

E= Trattativa privata, N= Procedura negoziata, O= Procedura di gara aperta, R= Procedura ristretta

Fonte: Commissione, CCR Ispra.

⁽⁷⁾ Si parla di appalto attribuito per trattativa privata allorché l'operazione è coperta dal regolamento finanziario; si parla di «contratto negoziato» allorché vengono applicate le direttive in materia di pubblici appalti. In entrambi i casi, i responsabili della gestione aggiudicano l'appalto senza applicare una procedura di gara chiara.

Grafico 4.1 — Importo dei contratti in euro per procedura di aggiudicazione (1999)**Grafico 4.2 — Ripartizione del numero dei contratti per procedura di aggiudicazione 1999****Grafico 4.3 — Importo dei contratti in euro per procedura di aggiudicazione 2000****Grafico 4.4 — Ripartizione del numero di contratti e di buoni d'ordine per procedura di aggiudicazione 2000**

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

4.59. Alla direzione del CCR spetta svolgere un'analisi più particolareggiata per comprendere i motivi di una percentuale così elevata e soprattutto per accertare se ragioni valide giustificano la scelta di questa procedura di aggiudicazione.

Il ricorso ai contratti di prestazione di servizi

4.60. Nella relazione speciale n. 10/2000, la Corte aveva riscontrato il ricorso a contratti di prestazione di servizi per mantenere in servizio all'interno del Centro persone per le quali la proroga del contratto di lavoro non era più possibile secondo le norme in vigore. Anche prima della pubblicazione della relazione speciale, la Corte aveva avuto modo di apprezzare gli sforzi compiuti dal CCR per porre fine a tali prassi. La conclusione di questo lavoro ha palesato l'ampiezza del fenomeno. È stato così possibile individuare all'incirca 300 casi di illegittimo ricorso a contratti di prestazione di servizi.

4.61. Questa cifra colpisce innanzitutto per la sua entità, benché ripartita su diversi anni e benché i contratti siano di durata variabile. Essa sottolinea inoltre la determinazione della direzione a porre fine a tali prassi. Al di là di tale constatazione, questa cifra è talmente elevata che la Commissione dovrebbe verificare se tali comportamenti avessero lo scopo di accordare vantaggi indebiti o se costituissero solo un espediente per ottenere le risorse umane necessarie al conseguimento degli obiettivi del Centro. Nel primo caso, occorre infliggere sanzioni severe, per evitare che tale fenomeno si ripeta. Nel secondo caso è necessario riesaminare nel suo insieme la politica del personale, per far sì che il CCR disponga delle risorse umane necessarie per l'assolvimento dei suoi compiti.

La gestione dell'appalto relativo al servizio di trasporto con autista ⁽⁸⁾

4.62. Dal 1979, l'appalto relativo al servizio di trasporto con autista è stato aggiudicato senza soluzione di continuità al medesimo contraente, creando pertanto un monopolio di fatto a favore di quest'ultimo. La relazione della Corte segnalava che:

4.60-4.61. *Il problema segnalato dalla Corte si spiega con un organico che in quel momento era inadeguato alle esigenze del Centro e in parte con la mancanza di elenchi di riserva di candidati dal profilo ricercato. Le due principali cause del problema sono state in gran parte rimosse.*

L'insufficienza dell'organico del CCR negli anni oggetto della relazione speciale era riconducibile a un numero troppo elevato di posti B e C e a un numero troppo esiguo di posti A. Questo ha reso per un certo tempo quasi impossibile l'assunzione di ricercatori con il profilo richiesto. La situazione è stata rettificata nel bilancio 1999 con la trasformazione di 57 posti B e 56 C in 113 posti A.

Quanto agli elenchi di riserva di candidati con profili adeguati, è stato compiuto già un notevole sforzo che continuerà nei prossimi mesi.

Riguardo alle eventuali sanzioni alle quali fa riferimento la Corte, la Commissione ha già risposto alla relazione speciale n. 10/2000 segnalando che erano state svolte indagini amministrative e procedure disciplinari ed inflitte sanzioni. L'unità di audit interno del CCR prevede un'azione di follow-up.

⁽⁸⁾ Tale fascicolo è attualmente oggetto di indagine da parte dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (ULAF).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- a) le condizioni di aggiudicazione di questo appalto rendevano discutibile la regolarità della procedura;
- b) l'ordinatore non effettuava alcuna verifica concreta del servizio prestato;
- c) la fatturazione del chilometraggio era eccessiva. Dall'esame dei documenti giustificativi era risultato che, per ogni autovettura posta a disposizione, erano stati fatturati 540 km per giorno di calendario.

4.63. Nel giugno 2000, il CCR non ha rinnovato il contratto con la società beneficiaria dell'appalto in questione da 20 anni ed ha stipulato con un nuovo prestatore un contratto i cui termini sono più favorevoli al Centro. Il nuovo contratto è stato concluso a seguito di una gara di appalto aperta. Parallelamente, è stato reso operativo dall'inizio dell'esercizio 2000 un sistema di gestione per il monitoraggio delle prestazioni. Questo sistema si basa su un programma informatico che comprende le distanze di tutte le combinazioni possibili tra le circa 400 destinazioni previste dal contratto e fornisce al servizio competente un controllo completo sulle operazioni. In effetti, il sistema permette di controllare la validità delle domande di trasporto presentate, di organizzare il più possibile il trasporto di gruppi, di accertare il chilometraggio fatturato e di verificare la realtà del servizio prestato.

4.64. In termini mensili, l'introduzione del nuovo dispositivo e l'applicazione del nuovo contratto hanno consentito una diminuzione degli importi fatturati pari al 62 %. Nel 1999, erano stati fatturati dal precedente contraente 49 060 km/mese, mentre dall'entrata in vigore del nuovo contratto, nel giugno 2000, il nuovo appaltatore ha fatturato solo 26 903 km/mese, e ciò malgrado un leggero aumento, dell'1,05 % al mese, del numero delle persone trasportate.

**SINTESI DELLA RELAZIONE SPECIALE
N. 9/2001 SUL PROGRAMMA «FORMAZIONE
E MOBILITÀ DEI RICERCATORI»⁽⁹⁾**

4.65. Il controllo della Corte ha riguardato in particolare l'analisi dei sistemi di gestione utilizzati dai servizi

⁽⁹⁾ In corso di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

amministrativi, sia presso la Commissione che presso il contraente, per la realizzazione del programma «Formazione e mobilità dei ricercatori» (TMR) e l'esame della qualità di tale gestione. Il controllo del programma, a cui era stata assegnata, per la durata del quarto programma quadro, una dotazione di 792 milioni di euro, ha incluso la verifica delle procedure di selezione dei contratti, il seguito dato alle deficienze riscontrate in una precedente relazione della Corte ⁽¹⁰⁾, e, tramite controlli in loco e l'invio di questionari, l'accertamento della misura in cui i contraenti/beneficiari erano soddisfatti dei servizi forniti dalla Commissione.

4.66. I principali risultati del controllo possono essere così riassunti:

a) le procedure seguite per la valutazione delle proposte erano talvolta poco trasparenti e, nell'assegnazione delle proposte ai vari valutatori, possono nascere conflitti;

4.66.

a) *La mancanza di trasparenza segnalata dalla Corte riguarda soltanto il livello di documentazione dei resoconti delle deliberazioni del panel. Anche se è vero che non sempre riproducevano nel dettaglio le diverse tappe che hanno portato alle deliberazioni, hanno però sempre riportato correttamente i risultati, ossia la classificazione, per ordine di priorità, dei progetti proposti alla Commissione. Inoltre, l'osservazione della Corte riguarda soltanto un problema di forma che non ha assolutamente avuto alcun impatto sui risultati della valutazione né sul finanziamento dei progetti. Nel quinto programma quadro, la qualità del reporting delle deliberazioni del panel è stata considerevolmente migliorata introducendo, in particolare per alcune attività, la designazione di un relatore incaricato di redigere la motivazione della decisione.*

Quanto ai rischi potenziali di confusione di interessi, occorre sottolineare che in un settore come quello della ricerca, caratterizzato spesso dalla concentrazione e interazione di esperti di alto livello in settori scientifici di punta, questo rischio non può essere escluso a priori. Tuttavia, la procedura di valutazione in due tappe e in particolare l'analisi di ogni proposta effettuata da personalità, dapprima individualmente, quindi collegialmente nel quadro del panel plenario, garantisce un equilibrio tra i rischi potenziali di confusione di interessi e la qualità delle valutazioni. Nel quinto programma quadro, il manuale di valutazione prevede disposizioni più complete, poiché il contratto stipulato con l'esperto è accompagnato da capitoli d'onere, codice di condotta e dichiarazione d'imparzialità debitamente firmati dall'interessato.

⁽¹⁰⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1994 (capitolo 9), corredata delle risposte delle istituzioni (GU C 303 del 14.11.1995).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) è stato riscontrato che i criteri di ammissibilità e i costi per utente fissati per le diverse attività non venivano applicati dai contraenti, né venivano forniti adeguati elementi probatori del controllo svolto dalla Commissione;
- c) rispetto al precedente controllo della Corte, sono stati constatati miglioramenti significativi nell'ambito dell'attività di formazione mediante la ricerca, nonostante le rilevanti differenze riscontrate tra il tasso di successo delle domande per le borse Marie Curie nell'ambito del programma TMR e quello dei programmi tematici specifici;
- d) i risultati dell'analisi svolta hanno dato modo di constatare che i contraenti/beneficiari erano, nel complesso, soddisfatti dei servizi prestati dalla Commissione.

4.67. Sulla base di tali risultati, la Corte raccomanda di migliorare e rispettare scrupolosamente le procedure istituite per la valutazione delle proposte e la selezione dei valutatori. Se i contratti prevedono l'applicazione di criteri mirati, la Commissione dovrebbe far sì che questi ultimi siano verificati e che tali verifiche siano accompagnate da elementi probatori quando pervengono le dichiarazioni di spesa. Infine, la gestione di tutte le borse Marie Curie dovrebbe essere centralizzata presso il servizio che gestisce tale attività nell'ambito del programma TMR.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) I servizi della Commissione responsabili di negoziare i costi dell'utente prendono tutte le misure necessarie per assicurare che tali calcoli siano elaborati correttamente. Poiché il sistema di costi a carico dell'utente era nuovo nel TMR, nel quinto programma quadro le procedure di negoziato e la corrispondente documentazione sono state descritte molto più accuratamente per migliorare la comprensione generale di questa base contabile.
- c) La Commissione prende atto dei miglioramenti significativi sottolineati dalla Corte per quanto riguarda la formazione mediante la ricerca. Le eventuali differenze fra i tassi di successo dei vari programmi dipendono dalle diverse dotazioni di bilancio attribuite ai programmi specifici.
- d) La Commissione ha appreso con interesse i risultati dell'indagine sul programma TMR condotta dalla Corte presso i beneficiari/contraenti. Osserva l'elevata percentuale di risposte e prende atto con soddisfazione del loro contenuto ampiamente positivo per tutti i settori del programma TMR.

4.67. Nel quinto programma quadro è stata rafforzata tutta la procedura di valutazione. La Commissione ha adottato un manuale comune di valutazione e l'ha messo a disposizione di tutti i potenziali partecipanti. È stato codificato lo statuto di esperto indipendente, la cui presenza già garantiva la corretta applicazione delle procedure. Per la selezione degli esperti, sono stati predisposti una gara e una base dati comune per tutti i programmi, che hanno considerevolmente migliorato lo svolgimento della procedura.

Prima di procedere ai pagamenti, la Commissione verifica sistematicamente i criteri cui è subordinata l'ammissibilità delle spese (età, cittadinanza). A partire dal quinto programma quadro, sono verificati sistematicamente, sulla base delle risposte ai questionari forniti ai partecipanti, anche gli altri criteri di cui tener conto (rappresentanza geografica equilibrata, parità uomini/donne, partecipazione dei paesi meno sviluppati, rappresentanza delle industrie).

Per quanto riguarda le borse Marie Curie, nel progetto per il prossimo programma quadro la Commissione ha proposto di concentrarle in una linea d'attività di competenza di una direzione.

CONTROLLI SVOLTI DALLA COMMISSIONE

4.68. La **tabella 4.3a** riassume le informazioni ricevute dalle 13 direzioni generali competenti nel settore delle politiche interne in merito al numero dei controlli completati nel 2000 in tale settore. La maggior parte di questi controlli è stata svolta da società di controllo esterne per conto della Commissione. Si osservi, inoltre, che si tratta principalmente di audit finanziari o di controlli di conformità a livello dei beneficiari, e non di quelli svolti dalle unità di audit interno recentemente create in seno alle DG. Tali unità sono principalmente orientate verso il controllo delle procedure interne. La **tabella 4.3b** illustra la situazione reale, al 31 dicembre 2000, del recupero degli importi comunicati dai servizi della Commissione e considerati recuperabili in base ai suoi controlli del 1999.

4.69. Un raffronto con i dati del 1999 (**tabella 4.3a**) mostra che, nel complesso, la Commissione ha considerevolmente aumentato il numero dei controlli, cioè del 63 %, mentre il numero dei contratti controllati è aumentato del 14 %. Se si escludono le azioni veterinarie e fitosanitarie, gli importi recuperabili sono saliti da 8,64 milioni di euro a 11,58 milioni di euro, soprattutto a causa della più intensa attività di controllo svolta dalla DG Società dell'informazione e dalla DG Ricerca.

4.70. La DG Ricerca, in particolare, ha aumentato le proprie attività di controllo del 200 % circa, passando dai 74 controlli dell'esercizio 1999 ai 220 completati nel 2000. Inoltre, la stessa direzione generale ha registrato la crescita più consistente (152 %) del numero di contratti controllati, passando dai 126 nel 1999 ai 317 del 2000. Poiché il 2000 è stato il primo anno in cui sono stati controllati rilevanti progetti di fusione, il valore dei contratti controllati è cresciuto in misura maggiore. Anche gli importi recuperabili sono notevolmente aumentati, passando da 1,9 milioni di euro a 5,3 milioni di euro.

4.71. Parallelamente all'aumento delle attività di controllo della DG Società dell'informazione, il numero di controlli completati e il numero di contratti controllati sono considerevolmente aumentati nel settore dell'ambiente (DG ENV), dell'industria (DG ENTR) nonché della giustizia e degli affari interni (DG JAI), mentre nel settore dell'istruzione e della cultura (DG EAC) e in quello dell'energia e dei trasporti (DG TREN), le attività di controllo sono diminuite.

4.69-4.70. *Le DG competenti per la ricerca hanno formulato congiuntamente, nel 1998, una strategia coerente di controllo per l'intero programma quadro, basata sull'obiettivo di garantire agli organismi incaricati della gestione e alle parti interessate una corretta utilizzazione dei fondi della ricerca. L'obiettivo è sottoporre a controllo il 10 % dei contraenti nel corso del programma quadro di RST. Per l'attuazione di questa strategia la Commissione ha concluso un contratto quadro con una società esterna di revisione contabile.*

4.71. *In seguito alla fusione della DG Energia e della DG Trasporti, intervenuto il 1° gennaio 2000, la nuova DG TREN ha ereditato un gran numero di vecchi contratti non ancora terminati, particolarmente dalla DG Energia. È stata quindi data la priorità alla liquidazione di questi contratti, realizzata con parte delle risorse per gli audit finanziari, il che spiega il numero limitato di controlli portati a termine durante l'esercizio 2000.*

Tabella 4.3a — Controlli completati dalla Commissione nel 2000 ⁽¹⁾

Direzione generale	Numero di controlli completati		Numero di contratti controllati		Numero di contratti aperti		Valore dei contratti controllati (Mio EUR)		Valore dei contratti aperti (Mio EUR)		Importi recuperabili o pagamenti ridotti a seguito dei controlli (Mio EUR)	
	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000
AGRI — Agricoltura ⁽⁴⁾	3	4	19	(7)	504	550	2,00	12,29	78,93	73,66	0,11	(7)
EAC — Istruzione e cultura	119	106	211	172	5 424	25 306 ⁽¹³⁾	114,35	56,29	469,70	654,04 ⁽¹³⁾	3,28	0,92 ⁽⁸⁾
EMPL — Occupazione e affari sociali	5	10	18	21	2 210	2 037	4,91 ⁽³⁾	10,05 ⁽³⁾	124,90	204,84	0,14	0,09
TREN — Trasporti e Energia	49	35	194	93	3 223	4 774 ⁽¹²⁾	269,24	209,17	2 892,07	1 656,20	1,13	1,28
ENTR — Imprese	6	8	9	37	(7)	746	5,82	53,60	(7)	181,10	0,17	0,15
ENV — Ambiente	16	30	30	40	2 848	2 505	5,11	12,56	360,98	295,12	0,08	0,10
FISH — Pesca	3	5	12	13	171	188	2,54	7,04	181,46	194,53	0,03	0,03
(10)	3	3	8	9	7 ⁽¹⁵⁾	13	10,00	27,60	91,46 ⁽¹⁵⁾	95,84	(7)	(7)
JAI — Giustizia e affari interni	17 ⁽⁶⁾	64	44 ⁽⁶⁾	65	(7)	713	10,28 ⁽⁶⁾	4,26	(7)	31,95	(7)	0,45
SANCO — Salute e tutela dei consumatori	11 ⁽⁹⁾	8	25 ⁽⁹⁾	18	1 174 ⁽⁹⁾	978	3,90 ⁽⁹⁾	3,03	89,77 ⁽³⁾ ⁽⁹⁾	85,48	0,19 ⁽⁹⁾	0,05
(5)	5	10	5	12	n.d.	n.d.	225,55	96,65	n.d.	n.d.	98,60	15,03 ⁽⁸⁾
INFSO — Società dell'informazione	13	25	54	66	2 490	2 330	19,29	40,09	6 434,00	6 135,00	1,57	2,80 ⁽¹⁴⁾
MARKT — Mercato interno	0	1	0	1	80	175	0,00	(7)	6,92	8,79	0,00	0,00
RTD — Ricerca	74	220	126	317	8 734	11 358	46,60	820,20 ⁽¹¹⁾	5 020,00	3 387,00	1,90	5,30 ⁽¹¹⁾
TAXUD — Fiscalità e unione doganale	3	5	3	5	147	164	0,24	0,58	44,35	44,10	0,04	0,02
Totale	327	534	758	869	26 865	50 378	719,83	1 353,41	15 794,54	12 866,55	107,24	26,22

⁽¹⁾ Definizioni usate nel creare questa tabella:

— Numero di controlli completati: numero di audit finanziari che hanno dato luogo nel corso dell'anno alla stesura di una relazione definitiva di controllo.

— Numero di contratti aperti: numero di contratti firmati durante l'anno che non sono stati ancora completati, più il numero totale dei contratti aperti all'inizio dell'anno, che non erano stati ultimati nel corso dell'anno. Per «contratto» si intende sia i contratti (un'azione a compartecipazione finanziaria o un contratto aggiudicato attraverso procedure di gara pubblica), sia le sovvenzioni (laddove era stato raggiunto un accordo finanziario). Un «contratto completato» è un contratto le cui condizioni sono state soddisfatte, tutti gli esami finanziari e tecnici sono stati completati e il pagamento finale eseguito.

— Valore dei contratti controllati: il valore della sola parte dei contratti di un contraente controllata in loco.

— Importo recuperabile: importi calcolati nei controlli in loco come recuperabili e documentati nelle relazioni di controllo.

⁽²⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, tabella 4.4, tranne ⁽¹⁰⁾.

⁽³⁾ Solo la parte relativa alla Commissione.

⁽⁴⁾ Capitolo B2-5 1, tranne ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Azioni veterinarie e fitosanitarie. Il valore dei contratti controllati corrisponde in questo caso alle domande di rimborso degli Stati membri.

⁽⁶⁾ Nel 1999, gestiti dal segretariato generale; include una linea di bilancio del capitolo B7-6 0 (Azioni comunitarie a favore delle ONG).

⁽⁷⁾ Non specificato.

⁽⁸⁾ Per alcuni controlli, gli importi recuperabili non erano stati determinati alla fine del 2000.

⁽⁹⁾ Compresa l'ex DG Occupazione e affari sociali.

⁽¹⁰⁾ Misure di controllo nel settore della pesca. Per «contratto» si intende qui «programma di uno Stato membro»; il valore dei contratti controllati corrisponde qui al valore delle voci del programma esaminate; il valore dei contratti aperti corrisponde qui al valore totale delle misure pluriennali 1996-2000 per tutti gli Stati membri.

⁽¹¹⁾ Nel 2000, sono stati controllati per la prima volta rilevanti progetti di fusione.

⁽¹²⁾ Numero totale di impegni; il numero effettivo di contratti sarà inferiore.

⁽¹³⁾ Comprende i singoli contratti stipulati tra gli Uffici di assistenza tecnica (per conto della Commissione) ed i beneficiari finali.

⁽¹⁴⁾ In riferimento alla risposta della Commissione al paragrafo 4.73, gli importi recuperabili sono soltanto indicativi.

⁽¹⁵⁾ Dato modificato dal servizio della Commissione.

NB: n.d.= non disponibile.

Fonte: Servizi della Commissione.

Tabella 4.3b — Situazione dei recuperi

(Mio EUR)

Direzione generale	Importi recuperabili o pagamenti ridotti a seguito dei controlli ⁽¹⁾	Recuperi: situazione reale al 31.12.2000					Totale
	1999	Importi detratti da pagamenti successivi	Importi effettivamente recuperati a seguito di un ordine di recupero	Importi non ancora recuperati; l'ordine di recupero è stato emesso, ma il rimborso è ancora in sospeso	Importi non ancora recuperati; l'ordine di recupero non è ancora stato emesso o adeguamento ancora in sospeso	Importi non recuperabili	
AGRI — Agricoltura	0,11	0,11	—	—	—	—	0,11
EAC — Istruzione e cultura	3,28	—	1,38	1,86	0,04	—	3,28
EMPL — Occupazione e affari sociali	0,14	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
TREN — Trasporti e Energia	1,13	5,49	0,17	0,09	—	—	5,75
ENTR — Imprese	0,17	0,17	—	—	—	—	0,17
ENV — Ambiente	0,08	—	0,08	—	—	—	0,08
FISH — Pesca	0,03	0,03	—	—	—	—	0,03
SANCO — Salute e tutela dei consumatori	0,19 ⁽²⁾	0,19	—	—	—	—	0,19
	⁽³⁾ 98,60	91,30	—	—	⁽⁴⁾	—	91,30 ⁽⁴⁾
INFSO — Società dell'informazione	⁽⁶⁾ 1,57	0,34	0,02	0,98	0,57	—	1,91
RTD — Ricerca	1,75 ⁽⁷⁾	0,73	0,21	0,26	0,57 ⁽⁵⁾	—	1,77
TAXUD — Fiscalità e unione doganale	0,04	—	—	0,06	—	—	0,06
Totale	107,09	98,36	1,86	3,25	1,18	—	104,65 ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Sulla base dei dati forniti dai Servizi della Commissione; cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, tabella 4.4.

⁽²⁾ Compresa l'ex DG Occupazione e affari sociali.

⁽³⁾ Azioni veterinarie e fitosanitarie.

⁽⁴⁾ È ancora in sospeso, in attesa di un accordo definitivo con lo Stato membro interessato, un adeguamento supplementare dell'ordine di 6 Mio EUR circa.

⁽⁵⁾ Si tratta principalmente di casi in cui verrà effettuato un adeguamento al momento del pagamento finale.

⁽⁶⁾ In riferimento alla risposta della Commissione al paragrafo 4.73, gli importi recuperabili sono soltanto indicativi.

⁽⁷⁾ Dato modificato dal servizio della Commissione.

NB: n.d.= non disponibile.

Fonte: Servizi della Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

È importante notare che il numero di controlli finanziari diminuisce del 30 % tra il 1999 e il 2000, mentre il valore dei contratti sottoposti a controllo diminuisce soltanto del 22 %.

Al 30 giugno 2001, la DG TREN ha già progettato 35 controlli, pari alla cifra del 2000, e prevede di organizzarne altri. Il valore dei contratti sottoposti a controllo nel 2001 sarà dunque superiore rispetto al 2000.

L'obiettivo del controllo è superare, nel 2002, il numero dei controlli effettuati nel 1999.

Per quanto riguarda la DG EAC, la diminuzione è dovuta al passaggio dal controllo dei progetti al controllo dei sistemi, il che non significa che vi siano stati meno controlli, ma che i controlli erano di tipo diverso e non comparabili con il 1999. La DG EAC sta concludendo un contratto con un studio di audit, che permetterà di aumentare significativamente il numero delle revisioni finanziarie.

4.72. La tabella 4.4 della relazione annuale 1999 mostra che gli importi considerati recuperabili o detraibili da versamenti futuri a seguito dei controlli della Commissione, ammontavano a più di 100 milioni di euro. La **tabella 4.3b** ricapitola la situazione di tali importi. Il 94 % dei recuperi segnalati sono stati effettuati tramite detrazioni da versamenti successivi ai beneficiari interessati. Meno del 2 % è stato rimborsato dopo il versamento dei saldi. Per quanto concerne i recuperi segnalati dalla DG Società dell'informazione, solo il 19 % degli importi recuperabili, così individuati dai controlli del 1999, era stato oggetto di rimborso o di adeguamento al 31 dicembre 2000. Per più di 570 000 euro, a tale data non era stato ancora emesso un ordine di recupero.

4.73. I dati relativi ai recuperi effettivi al 31 dicembre 2000 mostrano che gli importi segnalati come recuperabili dalle DG Energia e Trasporti, Salute e tutela dei consumatori e Società dell'informazione non rappresentavano apparentemente i dati definitivi. Ad esempio, nel settore delle azioni veterinarie e fitosanitarie, le riduzioni dei pagamenti accettate dagli Stati membri a seguito del controllo delle loro domande di rimborso sono inferiori di oltre un milione di euro alla cifra riferita nel 1999. Peraltro, l'importo effettivo accertato come recuperabile dalla DG Energia e Trasporti era superiore

4.72. Quanto alla DG INFSO, i 570 000 euro rappresentano gli ordini di recupero non ancora emessi ma in preparazione; nel 2001 sono stati emessi ordini per 234 371 euro, contro 336 443 euro ancora da emettere. Fra questi, figurano casi in cui il contraente ha contestato i risultati dell'audit e un caso (32 910 euro) in cui è stato necessario l'intervento dell'OLAF.

4.73. Quanto ai recuperi della DG INFSO, occorre distinguere fra gli importi dichiarati in eccesso nelle specifiche dichiarazioni di spesa sottoposte a controllo e gli importi risultati recuperabili a seguito dei controlli. Questi ultimi possono essere superiori o inferiori agli importi specifici dichiarati in eccesso.

Ciò è dovuto al fatto che l'importo accertato «recuperabile» dai revisori non tiene conto dei pagamenti già effettuati al contraente, ma si limita a stabilire la correttezza o

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

di oltre 4,6 milioni di euro all'importo comunicato per il 1999, di cui circa 4,3 milioni di euro recuperati dall'ex DG VII/TEN-Transport non erano stati comunicati come recuperabili all'inizio. Per quanto concerne la DG Società dell'informazione, l'importo effettivo accertato a seguito dei controlli del 1999 è superiore del 22 % all'importo comunicato.

4.74. È deplorabile che le informazioni richieste alla DG Occupazione non fossero disponibili.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

l'irregolarità delle spese dichiarate. Pertanto, l'importo da recuperare può essere più elevato se è stato versato un anticipo oltre ai pagamenti delle dichiarazioni verificate, oppure più basso se i pagamenti sono stati sospesi durante la verifica. Inoltre, l'applicazione delle risultanze del controllo al periodo non coperto dai controlli può aumentare gli importi recuperati.

Per quanto riguarda la DG TREN, la differenza positiva di 4,6 milioni di euro rispetto all'importo inizialmente riportato è principalmente dovuta ai 4,3 milioni di euro oggetto di una riduzione di pagamento in relazione con il TEN trasporto.

Quanto ai recuperi/spese non ammesse della DG SANCO, la Commissione ha già richiamato l'attenzione della Corte sulla natura particolare delle spese veterinarie (programmi d'eradicazione o interventi di emergenza in caso di epidemie animali), che hanno per conseguenza il protrarsi, a volte per oltre un anno, dei controlli per alcune pratiche più complesse. Possono risultare anche dalle differenze tra gli importi inizialmente considerati recuperabili/inammissibili dai revisori e gli importi non ammessi dalla Commissione alla chiusura della pratica. Nel caso in questione, il milione di euro segnalato dalla Corte rappresenta solo l'1 % dei 98,6 milioni di euro considerati inammissibili dalla SANCO al termine dei controlli del 1999.

4.74. *La DG EMPL sottolinea la difficoltà di utilizzare i dati dell'esercizio 1999, dovuta alla riorganizzazione dei servizi effettuata quell'anno (ridefinizione delle attività di controllo della DG XX e creazione della DG SANCO). La direzione generale si impegna ad effettuare un rilevamento completo e a fornire al più presto, alla Corte, le informazioni riguardanti gli importi da recuperare a seguito dei controlli del 1999.*

CAPITOLO 5

Azioni esterne

5.0. INDICE	Paragrafi
Introduzione	5.1
Gestione del bilancio	5.2-5.23
Introduzione	5.2-5.4
Stanzamenti d'impegno	5.5-5.13
Stanzamenti di pagamento	5.14-5.18
Presentazione dei conti all'autorità competente per il discarico	5.19-5.23
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	5.24-5.44
Un controllo approfondito nel settore Tacis	5.24-5.44
Descrizione del settore	5.24
Ambito e natura del controllo	5.25-5.27
Il programma Tacis	5.28-5.34
I risultati del controllo	5.35-5.41
Contratti e pagamenti	5.35
Osservazioni sul controllo interno	5.36-5.41
Conclusioni	5.42-5.43
Raccomandazioni	5.44
Seguito dato a precedenti osservazioni	5.45-5.76
Sicurezza nucleare	5.45-5.76
Introduzione	5.45-5.46
Una nuova strategia d'intervento, in mancanza di norme qualitative	5.47-5.48
Le risorse umane assegnate alla gestione del programma e la loro organizzazione	5.49-5.53
L'attuazione dei progetti è ancora lenta	5.54-5.62
Lo smaltimento degli arretrati, a discapito dei nuovi progetti	5.54-5.56
Il tempo necessario per la preparazione dei contratti	5.57-5.61
Il subappalto	5.62
La gestione è migliorata, ma la trasparenza non è ancora soddisfacente	5.63-5.65
L'assistenza tecnica del CCR	5.63-5.64
Progetti di forniture affidati ad altri intermediari	5.65
Il limitato coinvolgimento dei beneficiari	5.66-5.70
Conclusioni	5.71-5.73
Raccomandazioni	5.74-5.76
Altre osservazioni	5.77-5.88
Le operazioni Tacis	5.77-5.88

Lo strumento di Bangkok	5.77-5.85
L'ISTC e l'STCU	5.86-5.88
Principali osservazioni formulate nell'ambito di relazioni speciali	5.89-5.120
L'aiuto umanitario di emergenza a favore delle vittime della crisi del Kosovo (ECHO)	5.89-5.95
L'Agenzia europea per la ricostruzione	5.96-5.98
Il programma Tacis di cooperazione transfrontaliera	5.99-5.102
La gestione della PESC	5.103-5.113
Accordi internazionali di pesca	5.114-5.120

INTRODUZIONE

5.1. Il presente capitolo tratta delle forme tradizionali di sostegno finanziate tramite il bilancio generale, nonché delle operazioni decise dal Consiglio nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (PESC). Gli aiuti forniti tramite i Fondi europei di sviluppo ⁽¹⁾ figurano solo «per memoria» nel bilancio generale, poiché vengono finanziati separatamente. Oltre all'analisi della gestione del bilancio ed alla valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità (incentrata in particolare sul programma Tacis), il presente capitolo contiene le osservazioni in materia di sana gestione finanziaria formulate a seguito dei controlli svolti sul programma Tacis. Esso contiene infine sezioni sul seguito dato a precedenti osservazioni e sulle principali osservazioni contenute in relazioni speciali di recente adozione.

GESTIONE DEL BILANCIO

Introduzione

5.2. La rubrica 4 (Azioni esterne) delle prospettive finanziarie applicabili al periodo 2000-2006 comprende la sottosezione B7 del bilancio, tranne il titolo B7-0 (Strategia di preadesione) e la sottosezione B8 (cfr. la **tabella 5.1**). L'apparente superamento delle prospettive finanziarie per la rubrica in questione deriva dal ricorso allo strumento di flessibilità, che permette di superare di 200 milioni di euro il massimale di una rubrica, e dall'utilizzo della riserva per aiuti d'urgenza (che rientra nella rubrica 6) a vantaggio della rubrica 4. La **tabella 5.2** presenta l'evoluzione delle spese delle sottosezioni B7 e B8 nel corso degli ultimi cinque esercizi.

5.3. A partire dall'esercizio 2000, la nuova rubrica 4 non contiene più gli stanziamenti per il programma Phare, considerato sinora come facente parte degli aiuti esterni, ma ormai trattato come uno strumento di preadesione.

⁽¹⁾ Cfr. osservazioni a parte in questa medesima relazione annuale.

Tabella 5.1 — Rubrica delle prospettive finanziarie: Azioni esterne

(in Mio EUR e in %)

		Limite delle prospettive finanziarie	Evoluzione del bilancio		Esecuzione del bilancio					
			Stanziameti iniziali ⁽¹⁾	Stanziameti definitivi disponibili ⁽²⁾	Stanziameti utilizzati	% degli stanziamenti definitivi disponibili	Stanziameti riportati al 2001	% degli stanziamenti definitivi disponibili	Stanziameti annullati	% degli stanziamenti definitivi disponibili
Strategia di preadesione a favore di Malta e Cipro (B7-0 4) ⁽⁴⁾	SI		0,0	15,0	7,7	51,3	7,3	48,7	0,0	0,0
	SP		0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	100,0
Aiuto alimentare e umanitario (B7-2)	SI		936,0	946,0	943,2	99,7	0,0	0,0	2,8	0,3
	SP		829,5	860,7	856,4	99,5	0,0	0,0	4,4	0,5
Cooperazione con i paesi in via di sviluppo dell'Asia, dell'America latina e dell'Africa australe, compreso il Sudafrica (B7-3)	SI		905,7	905,6	802,4	88,6	0,0	0,0	103,2	11,4
	SP		632,0	667,4	621,9	93,2	14,1	2,1	31,5	4,7
Cooperazione con i paesi terzi mediterranei del Vicino e Medio Oriente (B7-4)	SI		1 142,9	1 044,1	1 005,7	96,3	8,8	0,8	29,6	2,8
	SP		435,4	510,9	472,7	92,5	17,8	3,5	20,4	4,0
Cooperazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale, i paesi dei Balcani, i nuovi Stati indipendenti e la Mongolia (B7-5)	SI		941,8	1 361,8	1 355,8	99,6	0,0	0,0	6,0	0,4
	SP		742,3	1 223,4	1 145,4	93,6	72,1	5,9	5,9	0,5
Altre azioni di cooperazione - Azioni comunitarie a favore delle ONG (B7-6)	SI		356,9	355,4	337,4	95,0	13,8	3,9	4,1	1,2
	SP		360,8	329,6	272,9	82,8	37,2	11,3	19,6	5,9
Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo (B7-7)	SI		95,4	96,9	93,8	96,9	0,0	0,0	3,0	3,1
	SP		81,9	74,9	51,0	68,1	20,9	27,9	3,0	4,0
Aspetti esterni di determinate politiche comunitarie (B7-8)	SI		379,4	233,4	201,8	86,5	6,7	2,9	24,8	10,6
	SP		225,5	191,1	168,9	88,3	2,0	1,0	20,3	10,6
Politica estera e di sicurezza comune (B8)	SI		47,0	47,0	30,8	65,5	2,6	5,5	13,6	29,0
	SP		30,0	30,0	19,6	65,2	9,0	30,0	1,4	4,8
Totale rubrica 4	SI	4 627,0	4 805,1	5 005,1	4 778,6	95,5	39,2	0,8	187,2	3,7
	SP		3 337,5	3 890,3	3 608,7	92,8	173,1	4,4	108,5	2,8
Riserva per aiuti d'urgenza (B7-9 1) ⁽³⁾	SI		203,0	23,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,0	100,0
	SP		203,0	23,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,0	100,0
Totale	SI		5 008,1	5 013,1	4 770,9	95,2	39,2	0,6	210,2	4,2
	SP		3 540,5	3 911,3	3 608,7	92,3	173,1	4,4	129,5	3,3

⁽¹⁾ Bilancio adottato a titolo definitivo dal Parlamento europeo il 16 dicembre 1999 (GU L 40 del 14.2.2000).

⁽²⁾ Stanziamenti di bilancio modificati dopo aver tenuto conto dei bilanci rettificativi e suppletivi e degli storni, ma che non comprendono gli stanziamenti riportati dal 1999, gli stanziamenti derivanti dal riutilizzo di entrate nonché da entrate provenienti dalla partecipazione di terzi e da altre entrate corrispondenti a una determinata destinazione e gli stanziamenti ricostituiti.

⁽³⁾ La riserva per aiuti d'urgenza rientra nella rubrica 6.

⁽⁴⁾ Gli altri importi del capitolo B7-0 rientrano nella rubrica 7.

Fonte: Conto di gestione 2000.

Tabella 5.2 — Azioni esterne: raffronto tra l'esecuzione degli impegni e dei pagamenti (1996-2000) sul bilancio dell'esercizio

(Mio EUR)

Rubrica	Titolo	Descrizione	1996		1997		1998		1999		2000	
			Imp.	Pag.								
4	B7-2	Aiuto alimentare e umanitario	1 218	852	1 013	892	1 058	820	1 231	955	943	856
	B7-3	Cooperazione con i paesi in via di sviluppo dell'Asia, dell'America latina e dell'Africa australe, compreso il Sudafrica	818	474	797	472	771	463	686	570	802	622
	B7-4	Cooperazione con i paesi terzi mediterranei del Vicino e Medio Oriente	654	357	1 076	404	1 069	422	1 027	334	1 006	473
	B7-5	Cooperazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale, i nuovi Stati indipendenti e la Mongolia ⁽¹⁾	1 855	1 221	1 774	1 265	1 910	1 619	2 347	1 908	1 356	1 145
	B7-6	Altre azioni di cooperazione - Azioni comunitarie a favore delle ONG	401	280	370	317	337	282	344	302	337	273
	B7-7	Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo	91	65	90	59	86	66	94	46	94	51
	B7-8	Aspetti esterni di determinate politiche comunitarie	420	348	306	360	330	332	354	310	202	169
	B8-0	Politica estera e di sicurezza comune	56	51	16	16	30	22	29	27	31	20
		Totale rubrica 4	5 513	3 648	5 443	3 785	5 589	4 025	6 112	4 451	4 771	3 609
6	B7-9	Riserva per aiuti d'urgenza	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0
		Totale	5 513	3 648	5 448	3 785	5 589	4 025	6 112	4 451	4 771	3 609
	B7-5 + B7-0 3	Cooperazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale, i nuovi Stati indipendenti e la Mongolia + Phare	1 855	1 221	1 774	1 265	1 910	1 619	2 347	1 908	2 923	2 346

⁽¹⁾ A fini comparativi, le linee B7-5 e B7-0 3 sono state combinate per l'esercizio 2000.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.4. Per quanto concerne la rubrica 4, nel corso dell'esercizio 2000 il quadro di gestione è rimasto immutato, dal momento che il Servizio comune per le relazioni esterne (SCR) è stato sostituito dal nuovo Ufficio di cooperazione «EuropeAid» solo a partire dal 1° gennaio 2001. Analogamente, i primi veri effetti del processo di «deconcentrazione» avviato nel corso dell'anno si manifesteranno solo alla fine dell'esercizio 2001.

Stanziamenti d'impegno

5.5. Sono stati messi in riserva, e non erano disponibili all'inizio dell'esercizio (Programma europeo di ricostruzione e di sviluppo in Sudafrica, Programma Tacis, ex Jugoslavia, Ambiente e Pesca) stanziamenti d'impegno cospicui (1 104,7 milioni di euro, pari al 22,1 % del totale degli stanziamenti della rubrica 4). Essi sono stati sbloccati dall'autorità di bilancio, per circa la metà nel mese di marzo (B7-5 2 e B7-5 4) e, per la restante parte, nel corso dell'ultimo trimestre del 2000.

5.6. Anche nel 2000 ⁽²⁾, i comitati incaricati di formulare un parere sui progetti «MED» e «ALA» hanno ricevuto le relative proposte nel corso del secondo semestre e, nella metà dei casi, hanno formulato il rispettivo parere solo in novembre/dicembre.

5.7. Questi due fattori, a cui la Corte ha già fatto riferimento, non consentono di aumentare il ritmo degli impegni e di garantire una migliore ripartizione degli stessi nel corso dell'esercizio. Conseguentemente, è stata ancora riscontrata una forte concentrazione di impegni nel mese di dicembre 2000 (cfr. la **tabella 5.3**).

5.5. Gli importi erano stati posti in riserva in attesa dell'adozione della relativa base giuridica. Non appena la base giuridica della linea (o capitolo) di bilancio in questione è stata adottata, la Commissione ha proposto lo storno dalla riserva (previa approvazione dell'autorità di bilancio).

5.6. La Commissione confida nel miglioramento della procedura di comitatologia introdotta nel nuovo regolamento MEDA II, nonché nel potenziamento e nella riassegnazione degli effettivi destinati a tale area geografica previsti dalla riforma Relex decisa il 16 maggio 2001, per evitare che si ripeta la situazione descritta dalla Corte. Essa ritiene inoltre che una migliore programmazione pluriennale (in fase di realizzazione) e la deconcentrazione della gestione a livello di delegazioni nel 2001 e nel 2002 dovrebbero permettere la consultazione dei comitati MEDA ed ALA durante tutto l'anno.

5.7. La Commissione ha preso disposizioni per garantire una miglior ripartizione degli impegni nel corso dell'esercizio; pur avendo già sortito i primi effetti nel 2001, tali misure saranno pienamente operative solo dal 2002.

Come nel 2000, l'esecuzione di alcune linee di bilancio continuerà a risentire dell'assenza di una base giuridica per buona parte dell'anno.

Nel 2001 si è compiuto inoltre uno sforzo di programmazione per far fronte alle difficoltà procedurali che precedono la consultazione dei comitati.

⁽²⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 5.4 (GU C 342 dell'1.12.2000) e relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998, paragrafo 5.4 (GU C 349 del 3.12.1999).

Tabella 5.3 — Azioni esterne 2000: impegni per trimestre

(in Mio EUR e in %)

Settore di bilancio		Impegni 1° trimestre 2000		Impegni 2° trimestre 2000		Impegni 3° trimestre 2000		Impegni 4° trimestre 2000		Totale impegni 2000	(Impegni dicembre 2000)	
		Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%		Importo	%
B7-2	Aiuto alimentare e umanitario	82,6	8,8	201,7	21,4	360,5		298,3	31,6	943,2	200,1	21,2
B7-3 0	Cooperazione con i paesi in via di sviluppo dell'Asia	0,0	0,0	19,3	4,2	0,0	0,0	439,3	95,8	458,6	413,5	90,2
B7-3 1	Cooperazione con i paesi in via di sviluppo dell'America latina	27,9	12,6	2,1	0,9	9,1	4,1	181,3	82,3	220,3	180,7	82,0
B7-3 2	Cooperazione con il Sudafrica	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	123,4	99,9	123,5	121,6	98,4
B7-4	Cooperazione con i paesi terzi mediterranei del Vicino e Medio Oriente (B7-4)	72,0	7,2	2,8	0,3	31,2	3,1	899,8	89,5	1 005,7	887,3	88,2
B7-5 2	Cooperazione con i nuovi Stati indipendenti e la Mongolia	0,3	0,1	- 0,2	- 0,1	30,8	6,9	417,5	93,1	448,3	417,3	93,1
B7-5 3	Altri interventi della Comunità a favore degli Stati dell'Europa centrale e orientale, dei nuovi Stati indipendenti, della Mongolia e dei paesi dei Balcani occidentali	20,0	23,0	0,0	0,0	22,0	25,4	44,8	51,6	86,9	44,8	51,6
B7-5 4	Cooperazione con i paesi dei Balcani	34,0	4,1	222,0	27,1	44,5	5,4	520,1	63,4	820,6	240,8	29,3
B7-6	Altre azioni di cooperazione	1,6	0,5	40,8	12,1	12,2	3,6	282,9	83,8	337,4	222,6	66,0
B7-7	Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo	0,0	0,0	2,0	2,2	12,1	12,8	79,7	85,0	93,8	71,6	76,3
B7-8	Aspetti esterni di determinate politiche comunitarie	61,4	30,4	67,8	33,6	5,3	2,6	67,3	33,3	201,8	54,7	27,1
B8-0 1	Politica estera e di sicurezza comune	13,5	43,8	6,3	20,6	2,8	9,1	8,2	26,6	30,8	6,1	19,8
Totale		313,2	6,6	564,7	11,8	530,5	11,1	3 362,5	70,5	4 770,9	2 861,3	60,0

Fonte: Sincom Data Ware House.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.8. Più di un quarto degli stanziamenti d'impegno previsti per la cooperazione con l'America latina sono stati annullati o stornati verso un altro capitolo (114,6 milioni di euro su 392,7 milioni di euro autorizzati) ⁽³⁾, poiché rimanevano da impegnare ingenti residui dell'esercizio 1999. Al di là di una situazione politica poco favorevole, la Corte ha constatato, in casi specifici, che le carenze delle amministrazioni locali rendevano difficile l'approvazione dei progetti a livello centrale dello Stato beneficiario. Occorre pertanto trovare un modo per incrementare la capacità di assorbimento degli aiuti, migliorando le capacità amministrative dei paesi interessati e permettendo loro di presentare progetti che rispettino i criteri previsti.

5.9. In Asia è stato possibile compiere maggiori sforzi: sono stati impegnati 480,9 milioni di euro, invece dei 428,1 milioni di euro inizialmente autorizzati ⁽⁴⁾; ciò rappresenta un reale miglioramento rispetto all'esercizio 1999, nel corso del quale era stato possibile impegnare solo 349,8 milioni di euro.

5.10. Di importo globale pari a 250 milioni di euro ⁽⁵⁾, il Programma regionale di ricostruzione dell'America centrale (PRRAC) viene gestito in maniera «deconcentrata», allo scopo di accelerarne l'esecuzione. Si è deciso di effettuare il relativo impegno in quattro quote annuali, scaglionate nel corso del periodo 1999-2002. L'ammontare dell'impegno in tal modo contabilizzato non corrisponde né all'importo globale deciso dalla Commissione né a quello normalmente imputato in circostanze simili, cioè risultante da convenzioni di finanziamento

⁽³⁾ Il 29,2 % sulla base di annullamenti (89,6 milioni di euro) e di uno storno di 25 milioni di euro per il Kosovo, rispetto a 335,1 milioni di euro del bilancio iniziale ed a 57,6 milioni di euro a titolo di riporti non automatici.

⁽⁴⁾ 404,9 milioni di euro a titolo del bilancio iniziale e 23,2 milioni di euro a titolo di riporti non automatici.

⁽⁵⁾ Escludendo 6,6 milioni di euro previsti per l'assistenza tecnica (linea B7-3 1 3 A) e 8,2 milioni di euro destinati alla preparazione del programma finanziato a partire dalla linea B7-3 1 0.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.8. *La Commissione ha adottato misure a livello di programmazione pluriennale dei progetti per migliorare la programmazione della copertura del fabbisogno di finanziamenti, nonché l'esecuzione del bilancio; la situazione constatata nel 2000 relativamente all'America latina non dovrebbe quindi più ripetersi.*

Inoltre, la Commissione è consapevole del fatto che, in alcuni casi, le carenze delle amministrazioni locali ostacolano la realizzazione dei progetti. Per porre rimedio a tale situazione, sono state adottate misure volte a coinvolgere maggiormente — e in una fase iniziale — i paesi beneficiari nell'identificazione e nella messa a punto dei progetti. Il potenziamento delle capacità delle amministrazioni è un aspetto della cooperazione istituzionale, che dovrebbe sortire effetti a lungo termine.

Infine, anche il decentramento della gestione alle delegazioni dell'America latina, previsto per il 2001 e il 2002, dovrebbe contribuire a migliorare l'esecuzione degli stanziamenti destinati alla regione.

5.10. *La Commissione aveva previsto di impegnare in quattro quote annuali, a partire dal 1999, il 250 milioni di euro destinati al PRRAC. Gli importi sono stati, o saranno, impegnati in base alle decisioni adottate dal collegio in conformità delle disposizioni dell'articolo 36, paragrafo 2, del regolamento finanziario. Nel 1999 e nel 2000 si è trattato di impegni globali ma, dal 2001, ai fini di una maggiore trasparenza, si ricorrerà ad un sistema di pre-impegni destinati a coprire convenzioni di finanziamento firmate con ciascuno Stato beneficiario. Vengono poi conclusi i singoli contratti nell'ambito delle convenzioni di finanziamento per operazioni o progetti in esse definiti.*

Dal 2001, i singoli impegni verranno controllati nell'ambito di Sincom 2 attraverso il sistema dei pre-impegni e degli impegni secondari. Per gli impegni precedenti a tale data, continuerà ad essere impiegato il sistema d'informazione (MIS) inizialmente previsto.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

corrispondenti a programmi o progetti ben definiti. Il PRRAC è iniziato con l'individuazione delle azioni da condurre; le prime aggiudicazioni di appalti di rilievo sono previste nel corso del 2001. Poiché non è stato effettuato alcun pagamento a partire dai 25 milioni di euro previsti per il 2000, è stata data la possibilità di effettuare pagamenti rilevanti. Il livello dei pagamenti rappresenta il principale strumento di valutazione dello stato di avanzamento del programma in oggetto, allorché il volume degli impegni e dei pagamenti è inferiore a quello inizialmente previsto ⁽⁶⁾. La contabilità di bilancio, l'unica potenziale fonte di informazioni, non consente di comparare, basandosi sull'assunzione di obblighi giuridici, il ritmo di realizzazione del PRRAC con quello di un programma gestito secondo le regole classiche e quindi di formulare un primo giudizio sull'utilità della «deconcentrazione».

5.11. Nel 2000, la Commissione ha iniziato, in qualche raro caso, a ricorrere alla nozione di «pre-impegno», sebbene le modifiche delle modalità d'esecuzione del regolamento finanziario ⁽⁷⁾, necessarie sin dalla fine del 1998, alla fine dell'esercizio 2000 non siano ancora state adottate. Come previsto anche dalla Commissione nel quadro del riordinamento del regolamento finanziario ⁽⁸⁾, occorre distinguere gli impegni di bilancio dagli obblighi giuridici e misurare l'effettiva assunzione di questi ultimi. Le nuove informazioni, destinate a rendere più trasparente l'esecuzione di bilancio, non sono pertanto ancora disponibili. Esse potrebbero consentire un migliore monitoraggio dello stato di avanzamento di azioni come il programma PRRAC.

⁽⁶⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo relativa a un piano d'azione comunitaria per la ricostruzione in America centrale [COM(1999) 201 def. del 28 aprile 1999].

⁽⁷⁾ Cfr. il regolamento (CE, CECA, Euratom) n. 2548/98 (GU L 320 del 28.11.1998, pag. 1) che modifica l'articolo 36, paragrafo 2, del regolamento finanziario. In data 15 novembre 2000 [comunicazione SEC(2000) 1890 def.] sono state presentate proposte di adeguamento delle modalità d'esecuzione. La sola «base giuridica» conosciuta su cui si fonda tale prassi è costituita dalle istruzioni del contabile del 30 gennaio 2001.

⁽⁸⁾ Cfr. gli articoli 70 e 71 del regolamento finanziario, come formulati dalla Commissione nella proposta di riforma [COM(2000) 461 def. del 17 ottobre 2000].

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Dato che le prime convenzioni di finanziamento relative agli impegni del 1999 hanno potuto essere firmate soltanto negli ultimi mesi del 2000, a causa di ritardi dovuti in particolare all'identificazione precisa dei dati operativi, i primi pagamenti (435 000 euro) sono stati effettuati soltanto verso la fine dell'anno.

Le convenzioni relative agli impegni 2000 verranno firmate nel 2001; successivamente, verranno effettuati i relativi pagamenti. Nel 2001, sono già stati versati 5,6 milioni di euro (sulla base delle decisioni del 1999); le previsioni d'esecuzione per tale esercizio ammontano a circa 20 milioni. Dal 2002, il tasso di esborsi dovrebbe essere nettamente più elevato.

Fin dall'inizio, la Commissione aveva previsto una gestione «deconcentrata» del PRRAC. Le risorse necessarie sono state pertanto trasferite alla delegazione in Nicaragua nel settembre 2000. Il dispositivo, successivamente completato in funzione delle necessità, è lo stesso introdotto con successo a Sarajevo.

5.11. *La Commissione ha effettivamente utilizzato impegni di bilancio globali (concetto introdotto con la modifica dell'articolo 36, paragrafo 2, del regolamento finanziario, del 23 novembre 1998). Nel quadro delle azioni esterne, l'impegno globale («decisione di principio») è seguito da singoli impegni giuridici. L'impegno globale autorizza in pratica la spesa di un determinato importo per un obiettivo specifico (programma, azione, precisando la relativa linea di bilancio).*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.12. Tenuto conto degli impegni assunti nel 2000 per le linee di bilancio che nel 1999 erano già comprese nella rubrica 4 (4 979,1 milioni di euro), per le quali i pagamenti ammontano a soli 1 022 milioni di euro, l'importo degli impegni ancora da liquidare è pari, alla fine del 2000, a 12 663,6 milioni di euro (+ 5 %). Occorre proseguire nello sforzo di annullare gli impegni ormai inutili.

5.13. Nel complesso, in mancanza di metodi contabili coerenti, ed a causa delle incertezze relative agli impegni ancora da liquidare, è molto difficile determinare l'ammontare degli aiuti che la Comunità ha promesso, quelli che ha effettivamente concesso e quelli che devono ancora essere corrisposti.

Stanziamanti di pagamento

5.14. Gli stanziamenti di pagamento per la distribuzione dell'aiuto alimentare, per il programma MEDA e per gli altri interventi nei PECO-NSI-Mongolia e nei Balcani occidentali sono notevolmente aumentati, mentre nel caso della cooperazione con i Balcani sono stati effettuati rilevanti riporti all'esercizio successivo, a causa degli aumenti di stanziamenti operati proprio alla fine dell'esercizio. Non è stato possibile utilizzare 64,8 milioni di euro, cioè il 17 % circa dei nuovi stanziamenti ⁽⁹⁾.

5.15. La ripartizione dei pagamenti nel corso dell'esercizio è molto più regolare di quella degli impegni, indipendentemente dal settore considerato; tuttavia, si riscontra una certa concentrazione nel mese di dicembre. I circa 2 200 pagamenti di tale mese (845,7 milioni di euro) rappresentano 2,5 volte il normale importo mensile. Solo una quindicina di questi pagamenti, superiori a 10 milioni di euro ed effettuati proprio alla fine dell'esercizio (nella maggior parte dei casi sotto forma di anticipo ad un intermediario), hanno comportato un esborso di 336,9 milioni di euro, corrispondente al 10 % dell'importo pagato nel corso dell'esercizio.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.12. Negli ultimi tempi, l'assorbimento dei saldi residui ancora pendenti (RAL) ha creato grosse difficoltà alla Commissione, che ha avviato un'analisi sistematica dei vecchi impegni e dei cosiddetti impegni dormienti. A tal fine, al termine del 1999, la Commissione ha elaborato un piano d'azione volto a ridurre il RAL anormale; tale piano viene rinnovato nel 2001, sotto l'egida dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid. Alla fine del 2000, un anno dopo l'introduzione del piano d'azione per le linee gestite dall'ufficio, il livello dei vecchi impegni, precedenti al 1995, è nettamente diminuito, passando da 1 100 milioni di euro a 746,5 milioni di euro. La situazione migliorerà ulteriormente nel 2001, con la chiusura degli impegni di bilancio (disimpegni) e il pagamento dei progetti in corso. Al 1° settembre 2001, il RAL ammontava a 519,4 milioni di euro.

5.13. Per determinare l'importo dell'aiuto effettivamente concesso, la Commissione ha creato il cosiddetto sistema dei pre-impegni e del controllo degli obblighi giuridici derivanti da tali impegni. Pur essendo stata istituita di recente, tale misura garantirà, conformemente alle richieste della Corte, una maggiore affidabilità delle informazioni durante gli esercizi 2001 e seguenti, grazie alla loro progressiva introduzione nella gestione contabile del RAL.

5.14. In seguito al successivo esaurirsi degli stanziamenti di pagamento per i Balcani, il capitolo ha ricevuto altri 180 milioni di euro sotto forma di stanziamenti di impegno e di pagamento per la Serbia; sebbene tutti i fondi siano stati impegnati, la situazione è diversa per gli stanziamenti di pagamento, nonostante un elevato tasso di rimborso. Per quanto riguarda MEDA, l'aumento di fondi corrisponde in larga misura (97,6 milioni di euro) allo sblocco degli stanziamenti di pagamento inizialmente iscritti nella riserva BO-4 O.

⁽⁹⁾ Dei 392 milioni di euro sbloccati nel corso dell'esercizio (10 milioni di euro a titolo del BRS e 382 milioni di euro a titolo di storni), sono stati riportati 64,8 milioni di euro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.16. Ad esempio, nel dicembre 2000 è stato versato al fondo, per la realizzazione di una struttura di protezione a Chernobyl, un importo di 40,4 milioni di euro, mentre circa due terzi dei 50 milioni di euro versati dalla Commissione nel 1999 saranno effettivamente utilizzati solo alla metà dell'esercizio 2001. Altro esempio, dei 283,6 milioni di euro versati all'Agenzia europea per la ricostruzione⁽¹⁰⁾ e considerati come spese dell'esercizio 2000, al 31 dicembre 2000 25,7 milioni di euro erano ancora in fase di «transito» tra la Commissione e l'Agenzia e, alla stessa data, non erano stati versati ai beneficiari finali 105,7 milioni di euro, vale a dire il 40 % degli importi trasferiti all'Agenzia nel 2000. Tale importo sembra andare ampiamente al di là dei fabbisogni immediati dell'Agenzia all'inizio del 2001.

5.17. In tutti i casi in cui le spese di bilancio non corrispondono agli importi ricevuti dai beneficiari finali, i conti non mirano a, né possono, fornire un'indicazione della portata delle attività svolte in loco.

5.18. Per la prima volta, sono stati iscritti in bilancio stanziamenti destinati a spese di gestione amministrativa (spese di tipo A). Il tasso di esecuzione degli stanziamenti di pagamento (27,2 milioni di euro) è stato particolarmente basso (ne è stato annullato l'80 % circa), sebbene siano stati effettuati impegni per l'86 % degli stanziamenti previsti, ancorché proprio alla fine dell'esercizio. Anche la possibilità di liquidare i residui

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.16. *Come convenuto tra la Commissione e la BERS, il contributo della Commissione al fondo per la realizzazione di una struttura di protezione a Chernobyl è stato versato in seguito alla firma del relativo accordo. Tutti gli altri donatori procedono nello stesso modo. Qualsiasi finanziamento non necessario immediatamente viene accantonato, maturando interessi che vengono accreditati al fondo. Data la diversità delle attività realizzate nell'ambito del fondo, una previsione in materia risulta estremamente difficile.*

La situazione evidenziata dalla Corte deriva dalla necessità di finanziarie l'Agenzia in tempo utile e per un periodo di tempo ragionevole (2-3 mesi), per coprire il suo fabbisogno di tesoreria, conformemente alle disposizioni del regolamento che la istituisce. In tale contesto, al paragrafo 5.98 la Corte esprime un giudizio positivo sul funzionamento dell'Agenzia, segnatamente per quanto riguarda l'esecuzione dei pagamenti.

L'importo citato dalla Corte comprende un ingente trasferimento di fondi, effettuato alla fine del dicembre 2000, legato in particolare all'attuazione del programma di emergenza (aiuto d'urgenza per l'inverno) a favore della Serbia, approvato dall'autorità di bilancio alla fine del novembre 2000. Il fabbisogno di fondi era stato giustificato in un primo tempo da una revisione contabile della Commissione nel novembre 2000 e, successivamente, da una dichiarazione del febbraio 2001 sulla situazione finanziaria dell'Agenzia. Evidentemente, tali importi non hanno potuto essere completamente utilizzati dall'Agenzia prima della chiusura dell'esercizio (31 dicembre 2000).

Si rammenta altresì che l'importanza e l'urgenza dei progetti gestiti dall'Agenzia richiedono un intervento tempestivo in termini tanto di firma dei contratti quanto di esborsi.

5.18. *L'autorità di bilancio ha inserito le linee BA nel bilancio 2000 per garantire la trasparenza delle spese amministrative che fino ad allora figuravano tra gli stanziamenti operativi.*

La Corte constata che i RAL precedenti non sono stati riassegnati a tali nuove linee: è logico, visto che sono stati stanziati precedentemente. Per quanto riguarda gli stanziamenti dissociati, i RAL 2000 verranno liquidati sugli esercizi futuri, e quindi tutte le spese BA figureranno molto rapidamente in tale struttura, purché essa si mantenga stabile.

⁽¹⁰⁾ Con sede a Salonicco e centri operativi in Kosovo, Serbia e Montenegro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

delle spese di assistenza tecnica ed amministrative (ATA) sulle linee preesistenti alla creazione di questo nuovo supporto di bilancio spiega tale sottoutilizzo. Nel 2000, pertanto, l'obiettivo di rendere più trasparenti le spese oggetto di osservazioni precedenti da parte della Corte ⁽¹¹⁾ non è stato completamente raggiunto.

Presentazione dei conti all'autorità competente per il discarico ⁽¹²⁾

5.19. Da diversi anni ⁽¹³⁾, la Corte constata che la presentazione del volume I, tomo 2, del conto di gestione non risponde al bisogno di fornire all'autorità competente per il discarico una sintesi dell'esecuzione di bilancio dell'esercizio per il settore degli aiuti esterni. Malgrado gli sforzi compiuti per razionalizzare e migliorare la presentazione delle informazioni finanziarie relative alle principali linee di bilancio, è tuttora necessario introdurre dei miglioramenti in materia di analisi finanziaria.

5.20. Anche nel 2000 non esiste alcuna presentazione d'insieme che descriva l'intero settore. Non esiste nemmeno un'introduzione per titolo di bilancio che preceda le pagine consacrate alle diverse forme d'intervento (capitoli di bilancio). Ciononostante, la Commissione elabora (ad uso interno) un documento contenente diverse analisi riepilogative ed analisi simili a quelle presentate dalla Corte nell'ambito dei paragrafi 5.8 e 5.9 a proposito dell'America latina e dell'Asia.

5.21. La Commissione dovrebbe inoltre spiegare i motivi che stanno alla base di un'esecuzione di bilancio diversa dalle previsioni. Secondo la presentazione standard scelta dalla Commissione, essa avrebbe dovuto

5.19. *La Commissione ha adottato alcune misure in seguito alle precedenti osservazioni della Corte sulla necessità di migliorare i rendiconti finanziari; questi ultimi contengono ora molte più informazioni e forniscono al lettore i dati essenziali. La prossima fase prevede l'inserimento di commenti, come già avviene nel caso di altri capitoli ma non ancora per le azioni esterne.*

5.20. *Per l'esercizio 2001, la Commissione esaminerà l'inserimento di un'introduzione sintetica nel capitolo relativo all'aiuto esterno; tale esame consentirà di valutare i principali avvenimenti che incidono sull'attuazione nel 2001 e di identificare eventuali tendenze significative (ad esempio la mancanza di stanziamenti).*

5.21. *Per il 2001, la Commissione presenterà, unitamente alle tabelle contenenti i dati finanziari e a quelle riguardanti i risultati, che costituiscono parte integrante della relazione, un commento sulle principali varianze.*

⁽¹¹⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998, paragrafi 5.15-5.31 (GU C 349 del 3.12.1999).

⁽¹²⁾ La Corte ha riesaminato le informazioni presentate dalla Commissione nel volume I del «conto di gestione». Lo scopo di tale volume è di formulare osservazioni sull'esecuzione di bilancio dell'esercizio, e soprattutto di fornire spiegazioni in merito alle variazioni tra il bilancio inizialmente approvato e gli stanziamenti infine disponibili, nonché tra gli stanziamenti infine disponibili e quelli utilizzati. Tale esame non aveva lo scopo di esprimere un giudizio sull'affidabilità delle informazioni fornite. Esso ha cercato piuttosto di individuare quelle variazioni significative per cui non venivano fornite spiegazioni e di individuare eventuali spiegazioni che potessero essere giudicate fuorvianti.

⁽¹³⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 5.3 (GU C 342 dell'1.12.2000) e la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998, paragrafo 5.14 (GU C 349 del 3.12.1999).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

fornire sistematicamente nel volume I, tomo 2, del conto di gestione, oltre ad una presentazione dei dati di bilancio già ampiamente riportati nel volume I, tomo 1, commenti sull'esecuzione delle varie linee e sulle tabelle, che permettessero di capire l'effettivo utilizzo degli stanziamenti.

5.22. A questo riguardo, molto resta ancora da fare per rendere utile il volume I, tomo 2, del conto di gestione. La presentazione dei dati numerici contiene errori ed incoerenze. Nonostante le istruzioni del contabile, il documento non fornisce le necessarie spiegazioni sull'esecuzione del bilancio. In un primo tempo, la qualità dei contributi forniti dagli ordinatori era così scadente da renderne impossibile l'impiego. Non è stata data risposta ad una specifica richiesta di spiegazioni sulle principali differenze riguardanti una trentina di linee di bilancio. L'utilizzo della riserva per aiuti d'urgenza (B7-9 1), per ricavare 180 milioni di euro da destinare ai Balcani, non è stata né menzionata né spiegata nella relativa rubrica. Allorché il sistema contabile non è alimentato con dati pertinenti, risulta molto difficile poter fornire spiegazioni.

5.23. L'adozione di nuove prospettive finanziarie è sfociata in un radicale cambiamento di nomenclatura. Dopo il trasferimento del programma Phare al capitolo B7-0 3, le rimanenti spese del capitolo B7-5 4 riguardano i Balcani occidentali. Non esistono spiegazioni, né tabelle comparative, che permettano di valutare l'evoluzione delle spese da un esercizio all'altro nelle due zone d'intervento recentemente definite.

VALUTAZIONE SPECIFICA NEL QUADRO DELLA DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ

Un controllo approfondito nel settore Tacis

Descrizione del settore

5.24. La rubrica 4 delle prospettive finanziarie, relativa alle azioni esterne, contempla numerosi strumenti:

- a) la prestazione di aiuti alimentari e umanitari (titolo B7-2 del bilancio UE);

5.22. *La relazione annuale 2000 è stata il primo tentativo di procedere a questo nuovo tipo di presentazione, che combina dati finanziari e dati relativi ai risultati. Grazie all'esperienza maturata nel 2000, le incoerenze rilevate dalla Corte non dovrebbero più ripetersi.*

Se il trasferimento degli aiuti a favore dei Balcani figura nel «Conto» alla linea di bilancio B7-5 4 1 «Aiuti alle repubbliche dell'ex Jugoslavia», è vero che lo storno (dalla riserva) avrebbe dovuto essere accompagnato da spiegazioni più dettagliate: come si afferma al paragrafo 5.20, nel corso dell'esercizio 2001 verrà rivolta particolare attenzione a tali aspetti.

5.23. *È vero che i movimenti in questione avrebbero potuto essere presentati meglio al lettore. Nel 2001, si intende fornire spiegazioni che consentano al lettore dei rendiconti finanziari di comprendere eventuali cambiamenti significativi della nomenclatura o degli stanziamenti di bilancio.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) l'attuazione di programmi di cooperazione tramite linee di bilancio dedicate a specifiche aree geografiche (America latina, Asia e Africa australe — titolo B7-3, — paesi terzi mediterranei e Medio Oriente — B7-4, — paesi dell'Europa centrale e orientale, Balcani, nuovi Stati indipendenti e Mongolia — B7-5);
- c) il cofinanziamento di azioni adottate da organizzazioni non governative (ONG) (la maggior parte del titolo B7-6), nonché
- d) altre azioni, la maggior parte delle quali riguarda accordi internazionali in materia di pesca e la Politica estera e di sicurezza comune (la parte restante del titolo B7-6, titolo B7-7, titolo B7-8 e sottosezione B-8).

Ambito e natura del controllo

5.25. Nell'ambito delle azioni esterne, solo un numero ridotto di operazioni viene verificato ai fini della DAS globale. Allo scopo di fornire all'autorità competente per il discarico informazioni più mirate, la valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità per le azioni esterne si basa ogni anno su un ciclo di controlli approfonditi, aventi ad oggetto diversi elementi del settore di bilancio. Nel 1999, la Corte ha iniziato tale ciclo con le spese decentrate Phare (all'epoca comprese nell'ambito della rubrica 4), con le attività cofinanziate gestite dalle ONG e con le spese relative agli aiuti a favore della Bosnia. Di conseguenza, nel 1999 il 13 % circa del totale delle spese per le azioni esterne è stato oggetto di un controllo approfondito. Per l'anno 2000, la Corte ha svolto, principalmente a livello della Commissione, un controllo sul programma Tacis (titolo B7-5 del bilancio), che rappresenta quasi il 10 % delle spese totali nel settore delle azioni esterne. L'obiettivo del controllo era di valutare la legittimità e la regolarità dei contratti stipulati e dei pagamenti effettuati nel corso dell'anno, nonché di formulare osservazioni relative al funzionamento dei sistemi di controllo.

5.26. Il controllo ha incluso un esame del sistema di procedure e controlli relativi all'area in questione, allo scopo di valutarne l'efficacia (teorica e pratica) nel garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni. Il controllo ha inoltre incluso l'esame di campioni rappresentativi (scelti a caso) di contratti stipulati dalla Commissione nel 2000, scelti dalla banca dati dei contratti, e di pagamenti effettuati nel 2000, estratti dal sistema contabile centrale della Commissione. Il controllo si è basato su prove documentali disponibili a

Bruxelles, tra cui contratti, fatture e certificati forniti dalle delegazioni, nonché relazioni di monitoraggio e di valutazione. Data la natura delle operazioni in causa, è possibile verificare il fondamento delle domande di pagamento in materia di servizi solo esaminando in modo sistematico e dettagliato i dati relativi ai singoli contraenti, a breve distanza di tempo dalla fornitura dei servizi. Ciò non è risultato fattibile. Nel caso di operazioni per le quali la maggior parte dei documenti probanti era disponibile solo presso i paesi beneficiari (come nel caso, sostanzialmente, dei programmi decentrati, di cui al successivo paragrafo 5.33), tale lavoro è stato integrato da controlli in loco.

5.27. La maggior parte dei progetti nel settore Tacis implicano il finanziamento di contratti di assistenza tecnica, basati sul tempo speso da consulenti (secondo tariffe concordate), nonché altri costi, come spese di viaggio e di soggiorno. Il lavoro di questi consulenti può riguardare un determinato compito, come la redazione di una relazione, o può semplicemente rappresentare un contributo al lavoro già intrapreso dall'amministrazione di uno Stato beneficiario o da un'altra organizzazione. Il rischio intrinseco in contratti di questo tipo è rappresentato dalla possibilità che la qualità e la quantità (realtà) dei servizi prestati non corrispondano alle domande presentate accompagnate da schede di rilevazione delle ore prestate e relazioni di esecuzione. In linea di principio, i sistemi e le procedure di controllo interno dovrebbero tener conto di questo rischio.

Il programma Tacis

5.28. Gli obiettivi del programma consistono nel promuovere la transizione dei 13 Stati beneficiari dell'Europa dell'est e dell'Asia verso un'effettiva economia di mercato e nel rafforzare la democrazia e lo stato di diritto. In generale, l'assistenza è fornita sotto forma di contributi al finanziamento di contratti di assistenza tecnica. Quando un progetto viene avviato, viene selezionato un contraente, chiamato a prestare servizi a favore dell'organizzazione beneficiaria. Il contraente selezionato è quasi sempre un'organizzazione proveniente dagli Stati membri, soprattutto del settore privato, ma anche del settore pubblico (a volte un'organizzazione senza fini di lucro). Nella maggior parte dei casi il contraente è colui che riceve i fondi comunitari, mentre il beneficiario dell'assistenza è un'istituzione governativa nel paese Tacis in questione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.29. Il contraente fornisce i propri servizi sotto forma di trasferimento di know-how, nell'ambito di settori di cooperazione ammissibili quali:

- il sostegno alle riforme in ambito istituzionale, giuridico ed amministrativo,
- il sostegno al settore privato e l'assistenza allo sviluppo economico,
- il sostegno nell'affrontare le conseguenze della transizione sul piano sociale,
- lo sviluppo delle reti di infrastrutture,
- la promozione della protezione dell'ambiente e la gestione delle risorse naturali,
- lo sviluppo dell'economia rurale,
- il sostegno nell'ambito della sicurezza nucleare.

Il nuovo regolamento Tacis, per gli anni dal 2000 al 2006, è stato adottato nel dicembre 1999 ⁽¹⁴⁾. La maggior parte dei pagamenti effettuati nel 2000, e quindi selezionati ai fini del controllo, si riferiscono a contratti stipulati nel quadro della normativa precedentemente in vigore.

5.30. Gli importi impegnati, oggetto di contratto e pagati nell'arco del periodo 1991-2000 sono riportati nella **tabella 5.4**.

Tabella 5.4 — Impegni, contratti e pagamenti Tacis

(Mio EUR)

Esercizio	Impegni	Contratti	Pagamenti
1991	397	5	1
1992	419	203	32
1993	472	349	180
1994	465	515	300
1995	511	527	374
1996	536	455	376
1997	482	691	405
1998	508	507	462
1999	428	396	514
2000	444	384	465

⁽¹⁴⁾ Regolamento (CE, Euratom) n. 99/2000 del Consiglio.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.31. Il programma Tacis è principalmente gestito, a livello centrale, dai servizi della Commissione di Bruxelles. L'Ufficio di cooperazione EuropeAid (AIDCO, incaricato dei compiti precedentemente propri del Servizio comune per le relazioni esterne) gestisce tutti gli aspetti esecutivi; dal 1° gennaio 2001 è inoltre responsabile di tutte le funzioni di controllo e delle valutazioni. Nell'ambito di tale ufficio, ciascun contratto di assistenza tecnica viene assegnato ad un responsabile di progetto («Project Manager», in precedenza «Task Manager»), incaricato della gestione del progetto e del monitoraggio dello stato di avanzamento del contratto.

5.32. Per monitorare il lavoro dei contraenti, si è fatto ricorso ad un consorzio di società specializzate (unità di monitoraggio). Tale compito copre in maniera sistematica gli aspetti qualitativi del lavoro svolto. Le relazioni di monitoraggio vengono inviate ai responsabili di progetto.

5.33. Nell'ambito di alcuni programmi Tacis, la gestione è decentrata (cfr. l'elenco di cui alla **tabella 5.5**). I pagamenti agli intermediari sono ammontati al 25 % circa del totale dei pagamenti Tacis per l'anno 2000. Tali organismi di gestione decentrata conservano tutti i documenti finanziari presso i loro uffici e sono pertanto stati oggetto di controllo a tale livello.

Tabella 5.5 — Principali programmi Tacis decentrati

(Mio EUR)

Programma	Gestito da	Pagamenti effettuati nel 2000
Dispositivo di Bangkok	BERS	23
Centri della scienza e della tecnologia negli NSI	ISTC (Mosca) e STCU (Kiev)	24
Programma straordinario d'assistenza a favore dell'Azerbaijan	Governo dell'Azerbaijan	10
Tempus	Fondazione europea per la formazione professionale	13
Bistro	Delegazioni CE	3
Fondo per la realizzazione di una struttura di protezione a Chernobyl	BERS	40

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.34. In quanto parte dell'attuale riforma dei programmi comunitari di assistenza esterna, anche il programma Tacis è stato oggetto di modifiche per quanto riguarda il monitoraggio e la supervisione. La riforma comporterà una nuova ripartizione delle responsabilità tra la DG Relazioni esterne, l'AIDCO e le delegazioni della Comunità.

I risultati del controllo

Contratti e pagamenti

5.35. Il lavoro di controllo intrapreso a livello della Commissione sui contratti da questa stipulati, nonché sui relativi impegni, non ha evidenziato errori materiali di legittimità e regolarità. Tuttavia, il controllo sulle operazioni di pagamento ha posto in luce un numero limitato di errori, tra cui spese erroneamente addebitate, rimborsi richiesti per periodi non ammissibili o non corroborati da schede di rilevazione delle ore prestate. Gli errori in questione non hanno inciso in modo rilevante sulla spesa totale.

Osservazioni sul controllo interno

5.36. Alla luce del rischio intrinseco che i contratti di assistenza tecnica possano a volte non essere completamente adempiuti, il sistema di controllo interno deve considerare il rischio che la qualità e la quantità dei servizi prestati possa non corrispondere alle fatture ed ai documenti giustificativi. Il rischio di inadempimento grave da parte dei contraenti è bilanciato dal fatto che i beneficiari nei paesi in questione hanno interesse a che i contraenti svolgano il loro lavoro e che, in caso contrario, è probabile che protestino. Le relazioni di monitoraggio sottoposte ai responsabili di progetto (cfr. il paragrafo 5.32) possono costituire un'ulteriore garanzia dell'effettivo svolgimento del lavoro da parte dei contraenti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.34. *L'Ufficio di cooperazione EuropeAid è stato creato in seguito alla decisione della Commissione di riformare la gestione degli aiuti esterni, annunciata nel maggio 2000. La direzione generale Relazioni esterne è incaricata di definire le strategie, gli obiettivi, le priorità e i settori di cooperazione del programma Tacis; l'Ufficio di cooperazione EuropeAid è responsabile della gestione del ciclo del progetto, dall'identificazione alla valutazione finale.*

Nel maggio 2000, la Commissione ha inoltre deciso di demandare alle delegazioni i compiti e le responsabilità in ogni fase del ciclo del progetto. Si tratta di un elemento chiave della riforma dell'aiuto esterno. Nel 2002, tale processo interessa 22 delegazioni, tra cui la delegazione in Russia. La Commissione intende completare il decentramento per Tacis entro il 2002.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.37. I responsabili di progetto hanno un ruolo di notevole importanza nella gestione e nel controllo del programma Tacis. Essi devono essere altamente qualificati ed avere una notevole esperienza nella gestione dell'assistenza tecnica. Il carico di lavoro dei responsabili di progetto è rilevante; le conseguenti sollecitazioni sofferte dal personale interessato portano ad un elevato tasso di avvicendamento, il che mette a repentaglio l'adeguato funzionamento dei sistemi di controllo. Di conseguenza, i responsabili di progetto non prestano sufficiente attenzione al contenuto della relazione di monitoraggio, che permetterebbe loro di esaminare con i contraenti (prima di autorizzare i pagamenti) le eventuali lacune riscontrate nelle loro prestazioni. La Commissione non svolge controlli a campione sui contratti in corso, per verificare l'accuratezza delle schede orarie e delle spese dichiarate.

5.38. Nel corso del controllo, la Corte ha riscontrato alcuni elementi di miglioramento nell'ambiente di controllo. Gli sforzi compiuti dalla Commissione per accelerare le procedure di gara e l'aggiudicazione degli appalti, nonché il trattamento delle fatture ai fini del pagamento, hanno sortito effetti positivi. Le fatture sono attualmente pagate entro il termine ordinario di 60 giorni (tranne in alcuni casi veramente eccezionali) ed il livello degli impegni da liquidare è sceso per il secondo anno consecutivo.

5.39. Nel novembre 1999, la Commissione ha adottato un nuovo manuale relativo ai contratti nell'ambito degli aiuti esterni, allo scopo di semplificarne l'aggiudicazione. Il manuale ha ridotto il numero delle diverse procedure di gara, da 40 ad otto (semplificate). Nel gennaio 2001 è stata pubblicata una guida pratica in materia di procedure contrattuali comunitarie nell'ambito degli aiuti esterni. Tali sforzi dovrebbero ulteriormente contribuire a colmare alcune delle lacune evidenziate dalla Corte nella relazione speciale n. 16/2000 ⁽¹⁵⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.37. La Commissione riconosce l'importanza delle relazioni di controllo e concorda sul fatto che i direttori dei progetti dovrebbero farvi maggiore ricorso.

Nel quadro delle nuove disposizioni introdotte nel 2001, per ogni contratto viene identificato un direttore del progetto, che rappresenta gli interessi dell'autorità contraente, ed è incaricato di sorvegliare l'evoluzione del contratto. Il nuovo contratto di servizi comprende anche una previsione mensile delle liquidità. Il direttore del progetto può avvalersene per garantire che gli scarti rispetto alle previsioni corrispondano a cambiamenti dell'apporto reale degli esperti in termini di tempo e delle spese impreviste delle quali è a conoscenza grazie al coinvolgimento personale nel progetto o alle relazioni dell'unità di controllo.

In base alla struttura di pagamento del nuovo contratto di servizi, le pezze giustificative delle fatture degli appaltatori non vengono più verificate prima dei pagamenti intermedi. Per verificare i giorni lavorativi effettivi e i costi imprevisti reali indicati sulle fatture, viene richiesto per ogni contratto di servizi un certificato di revisione contabile prima dell'esecuzione del pagamento definitivo. Ne conseguirà una diminuzione del carico di lavoro tanto per i direttori dei progetti quanto per i responsabili dell'esecuzione dei pagamenti.

5.39. La nuova guida pratica in materia di procedure contrattuali nell'ambito degli aiuti esterni della CE, basata sul manuale di istruzioni per i contratti in materia di aiuti esterni del novembre 1999, armonizza e semplifica la gestione dei programmi comunitari di aiuto esterno. La Commissione sta elaborando una guida complementare delle procedure finanziarie in materia di aiuti esterni, che dovrebbe semplificare e chiarire le norme finanziarie applicabili.

⁽¹⁵⁾ Relazione speciale n. 16/2000 relativa alle procedure di gara per gli appalti di servizi dei programmi Phare e Tacis (GU C 350 del 6.12.2000).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.40. Nel nuovo manuale delle procedure è contenuta una nuova serie di condizioni generali per gli appalti di servizi. Tali nuove condizioni generali richiedono un livello di dettaglio delle schede orarie e finanziarie simile a quello delle vecchie condizioni generali; tuttavia, tali schede non dovranno più essere presentate con le fatture. L'esistenza e l'accuratezza di questi documenti saranno certificate al termine del contratto da un controllore indipendente.

5.41. Nell'ambito del campione sottoposto a controllo, il 36 % delle fatture è stato rettificato dalla Commissione prima dell'esecuzione dei pagamenti corrispondenti. Generalmente, le rettifiche riguardavano importi non rilevanti. La Corte ha constatato che il sistema di controllo funziona in maniera efficace. Per svolgere questo compito di controllo, le risorse umane impiegate sono ingenti. L'alta percentuale di rettifiche potrebbe essere indice del fatto che gli orientamenti relativi alle fatture ed ai documenti giustificativi non sono sufficientemente chiari o non sono sufficientemente rispettati.

Conclusioni

5.42. Tenuto conto della limitazione dell'ambito del controllo descritta al paragrafo 5.26, la Corte può concludere che, nel complesso, i contratti Tacis stipulati dalla Commissione ed i pagamenti effettuati erano legittimi e regolari.

5.43. La Corte accoglie con favore l'introduzione della nuova guida pratica in materia di procedure contrattuali comunitarie nell'ambito degli aiuti esterni. Tuttavia, dette procedure non contemplano un legame diretto tra il controllo della qualità e della quantità del lavoro svolto dai contraenti e l'approvazione dei pagamenti (cfr. il paragrafo 5.37).

Raccomandazioni

5.44. La Corte raccomanda alla Commissione di:

- a) prestare maggiore attenzione al ruolo ed alla posizione dei responsabili di progetto, per assicurare la permanenza del personale esperto. Affinché le loro capacità di gestione siano potenziate, essi devono ricevere una formazione adeguata;

5.41. La ripartizione del bilancio del nuovo contratto di servizi è stata notevolmente semplificata per ridurre al minimo il rischio di errori di calcolo o l'applicazione di compensi sbagliati. Inoltre, l'appaltatore deve fornire un certificato di revisione contabile prima del pagamento finale, per confermare che tutte le operazioni da egli fatturate si basano sui giorni lavorativi effettivi e sulle spese impreviste effettivamente sostenute.

5.43. Come emerge dalla risposta della Commissione al paragrafo 5.37, dal 2001 il direttore del progetto responsabile di un contratto deve approvare i pagamenti intermedi e finali sulla base della conoscenza personale del progetto o delle relazioni presentate dall'unità di controllo. Esiste pertanto una relazione tra il controllo qualitativo e quantitativo delle prestazioni dell'appaltatore e l'approvazione dei pagamenti.

5.44.

- a) *La Commissione riconosce l'importanza di mantenere al proprio servizio direttori dei progetti competenti. In passato, un'elevata percentuale di essi veniva assunta con contratti a breve termine, e la Commissione li sta sostituendo con funzionari. Inoltre, a causa dell'operazione di «deconcentrazione» verso le delegazioni, verrà richiesto alle persone interessate un impegno a più lungo termine rispetto a quello necessario per un lavoro a Bruxelles.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

b) migliorare ulteriormente, conformemente alle nuove condizioni generali, il proprio sistema di controllo interno su tali tipi di contratti, ad esempio:

i) utilizzando in modo più sistematico le relazioni di monitoraggio al momento dell'approvazione delle fatture ai fini del pagamento;

ii) svolgendo o, facendo svolgere, ispezioni periodiche sui contratti Tacis di assistenza tecnica, allo scopo di verificare l'effettività dei servizi prestati e l'accuratezza delle schede orarie e delle spese dichiarate.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

b)

i) Dal 2001, i direttori dei progetti devono confermare che le fatture corrispondono alle attività effettivamente svolte dagli appaltatori (sulla base della conoscenza personale del progetto o delle relazioni presentate dall'unità di controllo) prima di approvare i pagamenti. Dato che, in base al nuovo contratto, non occorre più verificare le pezze giustificative prima del pagamento delle fatture, in futuro i direttori dei progetti dovrebbero essere in grado di seguire più attentamente l'evoluzione dei contratti.

ii) I direttori dei progetti e il personale delle delegazioni visitano le sedi di realizzazione dei progetti per procedere ad ispezioni il più spesso possibile, ma le risorse umane restano limitate. Inoltre, la regione interessata da Tacis dispone soltanto di quattro delegazioni, sostenute da alcuni uffici locali. Le delegazioni di Mosca e Alma Ata, in particolare, devono occuparsi di vaste regioni. Un ulteriore ostacolo alle visite di controllo consiste nella mancanza di fondi destinati alle missioni tanto a Bruxelles quanto nelle delegazioni.

SEGUITO DATO A PRECEDENTI OSSERVAZIONI

Sicurezza nucleare

Introduzione

5.45. Sia il Consiglio ⁽¹⁶⁾ che il Parlamento europeo ⁽¹⁷⁾ hanno esortato la Commissione a porre rimedio alle lacune nella gestione dei programmi Phare e Tacis nel settore della sicurezza nucleare evidenziate nella relazione speciale n. 25/98 della Corte ⁽¹⁸⁾. Le principali osservazioni della Corte riguardavano i seguenti aspetti:

- a) la confusa strategia d'intervento della Commissione;
- b) le risorse umane eterogenee e non permanenti destinate alla gestione dei programmi;
- c) la lentezza del meccanismo di attuazione dei progetti;

⁽¹⁶⁾ Raccomandazione del Consiglio sul discarico per l'esercizio 1997.

⁽¹⁷⁾ Relazione del Parlamento del 21 aprile 1999 sul rinvio del discarico per l'esercizio 1997.

⁽¹⁸⁾ GU C 35 del 9.2.1999.

5.45. L'intervento della Commissione è stato chiarito nel 1998 nella comunicazione COM(1998) 134 al Consiglio e al Parlamento europeo. La comunicazione COM(2000) 493, del 6 settembre 2000, illustra ulteriormente tale intervento e indica chiaramente le priorità del programma. Né il Parlamento, né il Consiglio hanno ancora dato un seguito a tale comunicazione, che chiariva le norme e le procedure da applicare al complesso e specialistico settore nucleare. Conformemente alla riforma della gestione dei programmi di aiuto esterno, è stata chiarita anche la responsabilità in materia di sicurezza nucleare. Ai fini di una maggiore visibilità e di una maggiore trasparenza, la Commissione ha proposto che dal 2001 esista un'unica linea di bilancio per l'aiuto finanziario a favore della sicurezza nucleare nei nuovi Stati indipendenti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

d) la mancanza di trasparenza della gestione e

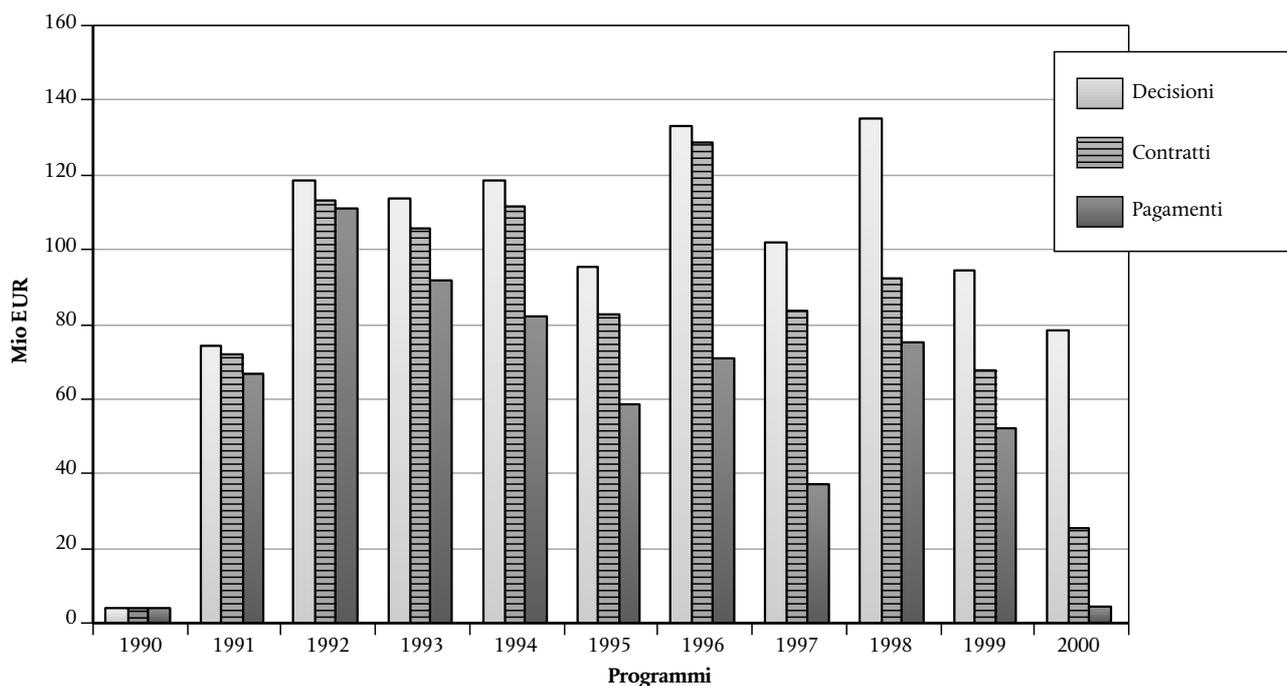
e) il limitato coinvolgimento dei beneficiari.

In aggiunta alle osservazioni della Corte, nella presente parte del capitolo sono state prese in considerazione tutte le principali raccomandazioni formulate dal Consiglio e dal Parlamento e destinate alla Commissione.

5.46. Alla fine del 2000, erano stati impegnati per i programmi di sicurezza nucleare Phare e Tacis 1 064 milioni di euro. L'83 % circa di tali fondi è stato oggetto di contratti ed il 61 % è stato pagato (cfr. il **grafico 5.1**).

5.46. *I pagamenti relativi ai contratti di servizi sono generalmente subordinati al conseguimento dei risultati specificati nel contratto, il che significa che i pagamenti vengono sempre effettuati dopo gli impegni. In un settore complesso come quello della sicurezza nucleare, è normale che i pagamenti vengano effettuati diversi anni dopo gli impegni.*

Grafico 5.1 — Decisione Phare e Tacis in materia di sicurezza nucleare prese dalla Commissione dal 1990



OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Una nuova strategia d'intervento, in mancanza di norme qualitative

5.47. Alla luce delle limitate risorse umane disponibili, la Commissione ha deciso di ridurre il numero di progetti, aumentandone nel contempo le dimensioni, per poterli gestire meglio ⁽¹⁹⁾. Nel futuro, verranno finanziati solo progetti relativi ad attrezzature, il cui importo sarà compreso all'incirca tra 5 e 10 milioni di euro; l'obiettivo prioritario sarà la formazione professionale del personale delle centrali, piuttosto che la fornitura di attrezzature in quanto tali. La Commissione è passata da un programma annuale di fornitura di attrezzature per molti siti ad un programma pluriennale a favore di pochi.

5.48. L'obiettivo di tali misure è sempre quello di aiutare gli impianti nucleari situati nei PECO e negli NSI a raggiungere «standard di sicurezza europei» ⁽²⁰⁾. Alla fine del 2000, tali «standard europei» non erano ancora stati definiti, né la Commissione aveva stabilito, come richiesto dal Consiglio e dal Parlamento, indicatori propri allo scopo di valutare l'efficacia dei programmi e l'effettiva portata dei miglioramenti apportati alla sicurezza delle centrali.

5.47. Tenuto conto delle risorse limitate, la Commissione ha deciso di ridurre il numero di progetti e di concentrare l'aiuto su progetti più vasti relativi al miglioramento degli impianti. Tali progetti consistono in forniture materiali e in assistenza tecnica e di gestione. L'assistenza verrà fornita altresì, più in generale, nel settore della sicurezza delle operazioni.

Questo aiuto operativo, tecnico e di gestione verrà fornito da operatori dell'Unione europea nell'ambito del programma di assistenza in loco nel quadro di contratti pluriennali. Questa forma di contratto contribuirà inoltre a razionalizzare l'attuazione da parte dei servizi della Commissione.

Per quanto riguarda i paesi candidati all'adesione, il numero e la portata dei progetti sono determinati anche dall'impostazione adottata in materia di assistenza finanziaria, orientata all'adesione, sulla base delle priorità definite nei partenariati per l'adesione.

5.48. Un gruppo di lavoro del Consiglio responsabile per le questioni atomiche ha elaborato una metodologia per definire la posizione dell'UE in merito ad un «livello elevato di sicurezza nucleare», nei paesi candidati, per le centrali nucleari interessate dalla convenzione sulla sicurezza nucleare adottata dal comitato dei rappresentanti permanenti (doc. 9181/01 del Consiglio, del 27 maggio 2001). Tale metodologia non si basa su un insieme formale di «norme UE», sebbene occorra sottolineare che è stato conseguito un elevato livello di convergenza.

In tale contesto, la Commissione ritiene che se si possono portare avanti i negoziati sull'adesione senza ricorrere ad un insieme formale di norme UE, a maggior ragione la valutazione dell'efficacia dei programmi Phare e Tacis della Commissione non dovrebbe richiedere un siffatto insieme formale di norme come richiede la Corte.

Come convenuto dal Parlamento europeo e dal Consiglio, e indicato nel regolamento Tacis, l'assistenza Tacis intende contribuire a migliorare la «cultura della sicurezza», tanto tra gli operatori quanto tra le autorità incaricate della regolamentazione, ma non necessariamente ad allineare i livelli di sicurezza con quelli occidentali, cosa che non sarà sempre possibile.

È difficile misurare l'incidenza del sostegno Tacis sulla «cultura della sicurezza» e valutare l'impatto dell'assistenza tecnica sul miglioramento di tale cultura, soprattutto quando l'aiuto della Commissione è stato integrato da iniziative nazionali e programmi bilaterali.

⁽¹⁹⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, «Sostegno della Commissione alla sicurezza nucleare nei Nuovi Stati indipendenti e nell'Europa centrale e orientale» [COM(2000) 493 def].

⁽²⁰⁾ Risoluzione del Consiglio, del 18 giugno 1992, sui problemi tecnologici della sicurezza nucleare (GU C 172 dell'8.7.1992, pag. 2).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Una serie di relazioni e valutazioni, quali la relazione 2000 dell'AIEA e il gruppo di lavoro del Consiglio responsabile delle questioni nucleari, permette di concludere che il livello di sicurezza nucleare è migliorato nei Nuovi Stati indipendenti in generale e i una serie di impianti specifici in particolare. Tali valutazioni confermano anche che i programmi Phare e Tacis hanno contribuito sostanzialmente a tale evoluzione positiva.

Tenendo presenti queste limitazioni e il numero soddisfacente di programmi realizzati, la Commissione sta esaminando la possibilità di realizzare un progetto nell'ambito del programma 2001 per definire alcuni meccanismi di valutazione dei miglioramenti apportati alla sicurezza delle centrali nucleari nei Nuovi Stati indipendenti.

Le risorse umane assegnate alla gestione del programma e la loro organizzazione

5.49. Conformemente alle risoluzioni del Parlamento europeo ⁽²¹⁾, che hanno esortato ad un migliore utilizzo delle risorse, la Commissione ha riorganizzato i propri servizi per migliorare la programmazione, l'esecuzione e la sorveglianza dei programmi nell'ambito della sicurezza nucleare nei PECO e negli NSI. La DG Relazioni esterne ha mantenuto unicamente la programmazione, mentre al Servizio comune per le relazioni esterne (SCR) è stata affidata la responsabilità dell'esecuzione e della gestione finanziaria dei progetti, con il sostegno del Centro comune di ricerca (CCR) per i progetti relativi alla sicurezza.

5.50. Nel settembre 2000, la Commissione ha deciso di ripartire nuovamente le competenze. Alla DG Allargamento è stata affidata la responsabilità dell'intero ciclo del progetto nei paesi candidati all'adesione, mentre la DG Relazioni esterne è stata incaricata della programmazione negli NSI; l'SCR, infine, si è occupato della parte restante del progetto. Alla fine del 2000, tale riorganizzazione non era ancora stata attuata, e la Commissione non era ancora in grado di smaltire gli arretrati in modo soddisfacente, né di dare esecuzione ai nuovi progetti.

5.50. La seconda ristrutturazione ha riguardato soltanto il programma Phare, che rappresentava solo il 20 % circa della dotazione complessiva destinata alla sicurezza nucleare. Il trasferimento ufficiale alla direzione generale Allargamento di programmi relativi ai paesi candidati all'adesione è stato completato prima della creazione dell'Ufficio di cooperazione EuropAid il 1° gennaio 2001. Entro il mese di maggio dello stesso anno, la DG Allargamento disponeva dell'organico necessario per assumere la responsabilità del ciclo del progetto Phare. La Commissione ritiene pertanto che il valore aggiunto conferito dalla creazione di un'interfaccia diretta (agevolazione dei negoziati di adesione, fornitura di un aiuto preadesione, proseguimento del dialogo politico) compensi in larghissima misura i ritardi dovuti alla ristrutturazione. Quest'ultima ha inoltre posto fine a un'anomalia che faceva sì che il settore della sicurezza nucleare di Phare non fosse integrato nella struttura normale.

Conformemente al Libro bianco sulla riforma della Commissione, l'Ufficio di cooperazione EuropAid è stato creato per accelerare l'attuazione dei programmi (quadri operativi, maggiori poteri decisionali a livelli inferiori, responsabilità chiare).

⁽²¹⁾ Risoluzione del Parlamento sulla comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo relativa ad azioni nel settore nucleare a favore dei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale e dei Nuovi Stati indipendenti [COM(98) 134 def.] (GU C 175 del 21.6.1999, pag. 288).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.51. L'elevata rotazione del personale ha condotto ad una perdita di «memoria storica» dell'istituzione, ad una mancanza di continuità nella gestione dei progetti e ad alcuni ritardi nella loro esecuzione. Al dicembre 2000, dei 13 responsabili della gestione impiegati all'epoca in cui l'SCR fu istituito (luglio 1998), 11 avevano lasciato l'unità. La permanenza nell'unità di alcuni dipendenti non si è protratta al di là di sei mesi. All'interno dell'unità v'era inoltre una discreta mobilità, in quanto alcune persone hanno cambiato ambito di attività.

5.52. Per di più, il coinvolgimento delle delegazioni nell'esecuzione dei programmi si è solitamente rivelato piuttosto limitato. In Bulgaria, sebbene la gestione del programma Phare sia decentrata, la delegazione non è coinvolta né nella gestione dei progetti né nel controllo. La delegazione in Russia era maggiormente informata in merito all'esecuzione del programma, ma non ha effettuato alcun monitoraggio. Nel 2000, la Commissione non ha assegnato alcun funzionario alla sezione Tacis della delegazione in Russia per monitorare i progetti in discorso. Per di più, le delegazioni incontrano solitamente difficoltà nell'assumere o nel trattenere al loro interno personale locale altamente qualificato, dal momento che le condizioni contrattuali offerte non sono sufficientemente allettanti.

5.53. Ciononostante, la delegazione di Kiev si è mantenuta attivamente in contatto con le autorità ucraine competenti. Al momento dell'avvio dei programmi ha assunto un esperto locale, che ha seguito da vicino i progetti. Ciò ha attenuato gli effetti negativi derivanti dalla parziale assenza di un responsabile presso gli uffici centrali della Commissione per i progetti di assistenza in loco in Ucraina nel 1999.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.51. *L'elevata rotazione del personale, che ha inciso sulla buona attuazione del programma di sicurezza nucleare, è dovuta in parte all'alto numero di personale temporaneo. Sono stati attribuiti nuovi posti e alcuni posti ausiliari sono stati sostituiti da incarichi permanenti. Ciononostante, occorrerà continuare ad assumere personale temporaneo specializzato (ad esempio esperti nazionali distaccati).*

L'attuazione di progetti in corso o futuri nel campo della sicurezza nucleare richiederà un maggior numero di direttori dei progetti. La Commissione ha trattato la questione nel contesto generale della riforma dei programmi di aiuto esterno. Sono stati assegnati all'unità dell'Ufficio di cooperazione EuropAid preposta alla sicurezza nucleare e alla direzione generale Allargamento posti statuari supplementari A e B.

L'organizzazione dell'unità del servizio comune Relex (SCR) responsabile della sicurezza nucleare era di tipo orizzontale. All'interno dell'Ufficio di cooperazione EuropAid, l'unità viene strutturata per settore, ciascuno con un'attività distinta (ad esempio assistenza in loco, autorità regolamentari, sicurezza dei progetti, ecc.). Tale struttura potenzia la memoria storica aziendale e incoraggia lo scambio di esperienze.

5.52-5.53. *Per quanto riguarda il programma di sicurezza nucleare Phare, la Commissione ha adottato misure volte a potenziare il ruolo delle sue delegazioni al momento del passaggio dai programmi plurinazionali centralizzati ai programmi nazionali decentrati. Le linee di comunicazione tra la sede e le delegazioni sono state rafforzate, e sono stati designati presso le delegazioni contatti per la sicurezza nucleare. In passato, la delegazione di Sofia ha partecipato all'attuazione del progetto.*

È stata istituita a Mosca dal Minatom e dalla Commissione un'unità di gestione congiunta. Nell'estate 2001, l'organico della delegazione di Mosca è stato integrato da un dipendente responsabile delle questioni di sicurezza nucleare.

Una delle ragioni che hanno spinto la Commissione a non inserire la sicurezza nucleare nella prima ondata di decentramento, consiste nella difficoltà di assumere personale locale o europeo altamente qualificato.

La politica della Commissione in materia di assunzione del personale locale non è cambiata: il personale assunto in loco viene remunerato ai tassi di mercato, tenendo conto della situazione locale. Creare distorsioni del mercato locale sarebbe contro gli interessi del paese beneficiario.

L'attuazione dei progetti è ancora lenta

Lo smaltimento degli arretrati, a discapito dei nuovi progetti

5.54. All'epoca della sua creazione, l'SCR si è trovato a dover gestire una situazione difficile (ritardi nella maggior parte dei progetti precedentemente avviati, errori non corretti, numerosi problemi e fatture lasciate in sospeso). L'attività iniziale dell'SCR è stata quella di smaltire gli arretrati, a discapito dei progetti più recenti. È stato necessario cancellare o iniziare nuovamente dal principio alcuni progetti, poiché divenuti obsoleti o poiché gli offerenti non erano in grado di mantenere immutate le rispettive offerte per un lasso di tempo così lungo.

5.55. Conseguentemente, alla fine del 2000, erano stati preparati solo un contratto e due bandi di gara relativi ai progetti sulla «sicurezza di concezione» nell'ambito dei programmi del 1997. Allorché l'SCR ha voluto firmare i contratti relativi a due progetti nell'ambito dei programmi del 1996, i fondi corrispondenti non erano disponibili, poiché erano già stati utilizzati nel 1997 dalla DG IA per il finanziamento di un altro contratto. Sono occorsi cinque mesi per ottenere una riassegnazione di fondi e, rispettivamente, sei ed otto mesi per firmare i due contratti.

5.56. Tuttavia, nonostante l'organico ridotto (fatto parzialmente compensato dal notevole impegno profuso dai responsabili della gestione), la Commissione è riuscita a migliorare la situazione dei programmi Tacis. Conseguentemente, l'arretrato di importi impegnati ma non ancora oggetto di contratti è diminuito, tra il 1998 e la metà dell'anno 2000, da 142 a 117 milioni di euro per le attrezzature e da 82 a 72 milioni di euro per gli appalti di servizi Tacis. Tuttavia, alla stessa data, l'importo che doveva ancora essere oggetto di contratti nell'ambito dei progetti di servizi Phare (42 milioni di euro) era ancora circa allo stesso livello del 1998 (41 milioni di euro).

5.54. Per smaltire gli arretrati, la Commissione ha deciso di stabilire priorità vincolanti per l'avvio di nuovi progetti; i progetti relativi alla sicurezza hanno pertanto subito ritardi. I progetti che risalgono al 1996 o agli anni precedenti sono stati conclusi, mentre quelli degli anni 1997 e successivi sono in corso di elaborazione o di attuazione.

La diversa durata dei progetti relativi alla fornitura di attrezzature e delle convenzioni di finanziamento ha creato grosse difficoltà. Sono state adottate misure per prorogare le linee di bilancio e sono stati avviati negoziati con gli offerenti per evitare che i beneficiari subissero perdite di finanziamenti. Tale processo si è concluso nel 1998/1999.

5.55. La decisione di stabilire priorità ha comportato necessariamente sensibili progressi in settori delicati ma, come si è detto, ha provocato ritardi in altri settori, quali la sicurezza del progetto. Nel luglio 2001, tuttavia, 3 milioni di euro erano stati oggetto di contratti per il settore, su una dotazione di 11 milioni di euro per il 1997.

La Corte cita due progetti firmati in ritardo. Il primo è stato ritardato su richiesta dell'appaltatore a causa di problemi di organico, mentre il secondo riguardava la realizzazione di controlli effettuati su un certo tipo di reattore installato tanto nei PECO quanto nei Nuovi Stati indipendenti.

5.56. Dato che la durata dei programmi Phare è inferiore a quella dei programmi Tacis (3 anni), tutti gli stanziamenti devono essere oggetto di contratto entro termini più brevi. Seguendo la procedura normale, il programma 1997 è stato impegnato prima della chiusura fissata (ottobre 2000). A tale data, l'importo per Phare era inferiore di circa 3 milioni di euro.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il tempo necessario per la preparazione dei contratti

5.57. La maggior parte dei contratti nell'ambito dei programmi Phare e Tacis ha subito ritardi superiori ad un anno; in taluni casi, è stata persino posta in discussione la stessa ragion d'essere dei contratti, poiché non più attuali. In Russia, alla fine del 2000, taluni progetti nell'ambito dei programmi del 1993, 1994 e 1995 non erano ancora stati finalizzati. I contratti relativi a svariati progetti del 1997 non erano ancora stati firmati e le condizioni contrattuali relative ai progetti del 1998 non erano ancora state definite. 165 progetti relativi alla Russia avevano registrato ritardi significativi. Al ritmo attuale, occorreranno più di sei anni per smaltire i ritardi accumulati.

5.57. Tutti i restanti progetti relativi alla sicurezza di concezione, che risalgono a prima del 1997, riguardano la fornitura di attrezzature. Tali progetti sono stati sospesi a causa di un evidente conflitto di interessi e sono stati successivamente ripresi. La Commissione resta convinta che si possano conseguire risultati prima del termine del programma.

I progetti del 1997 sono stati messi a punto: tutte le condizioni contrattuali sono state definite e sono stati prorogati i contratti con le agenzie di approvvigionamento. Per il 1998, sono state adottate tutte le condizioni contrattuali, tranne due.

L'attuale tasso di attuazione non va estrapolato per le ragioni seguenti:

- *il potenziamento dell'organico consentirà alla Commissione di avviare più progetti parallelamente,*
- *i nuovi orientamenti per i contratti di forniture prevedono che tutti i contratti siano conclusi 150 giorni dopo il termine ultimo fissato per la presentazione delle offerte,*
- *la programmazione di progetti tecnicamente «maturi» ridurrà la frammentazione dei progetti e comporterà quindi spese più elevate per ciascun contratto.*

La maggior parte dei contratti del periodo 1993-1997 relativi alla fornitura di attrezzature possono essere conclusi entro due anni.

5.58. L'esecuzione delle prime fasi dei progetti finanziati in Russia nell'ambito dei programmi del periodo 1992-1998 ha richiesto molto tempo, come evidenziato nella **tabella 5.6**. Uno studio dei casi più problematici ha rivelato che i ritardi registrati erano in gran parte riconducibili all'elevato numero di soggetti che intervengono nell'attuazione, nonché alla complessità delle procedure. L'intenzione dichiarata della Commissione, di interrompere (conformemente alle raccomandazioni della Corte) il ricorso alle agenzie di approvvigionamento, dovrebbe migliorare la situazione, riducendo il numero degli intervenienti e velocizzando quindi il processo di attuazione.

5.58. Nel 1998, la Commissione ha deciso di ridurre il numero delle parti coinvolte, affidando agli operatori dell'UE incaricati dell'assistenza in loco maggiori responsabilità per l'attuazione dei progetti relativi al miglioramento degli impianti (cfr. la comunicazione del 1998). Nel 1998, la Commissione ha deciso di non ricorrere più alle agenzie di approvvigionamento per i programmi futuri.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.59. Per tutti i progetti di fornitura di attrezzature, le autorità competenti approvano le specifiche tecniche, che devono essere conformi alla normativa dello Stato in questione. Detta approvazione, richiesta prima della pubblicazione del bando di gara, è spesso all'origine di notevoli ritardi, talvolta senza apparente ragione.

5.60. A causa dell'imprecisa ripartizione delle competenze tra i servizi della Commissione e le agenzie di approvvigionamento, esiste un fitto scambio di corrispondenza tra tali entità. Ciò è sempre all'origine di ritardi più o meno significativi, in particolare nel caso in cui le unità «finanze» o «contratti» della Commissione rispondano senza la dovuta sollecitudine. L'accettazione della valutazione delle offerte può richiedere svariati mesi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.59. Per i nuovi progetti di vasta portata, la Commissione intende richiedere un memorandum d'impegno che imponga ai beneficiari tempi di risposta più brevi.

5.60. La Commissione ha adottato misure per chiarire le sue relazioni con le agenzie di approvvigionamento onde evitare corrispondenza e ritardi inutili. Presso l'Ufficio di cooperazione EuropAid, istituito nel 2001, l'unità contratti e l'unità finanze sono state fuse in un'unica unità presso ciascuna direzione geografica. Anche la norma che fissa a 150 giorni il termine massimo tra la chiusura della gara d'appalto e la firma del contratto ha consentito di razionalizzare le operazioni tra le Unità.

Tabella 5.6 — Programmi Tacis 1992-1998 in Russia — Durata delle prime 3 fasi

Fasi concluse all'11 ottobre 2000		Durata delle fasi (in mesi)			
Tipo di progetto		ST/CC	Gara	Negoziazioni	Totale per le 3 fasi
Sicurezza operativa	Media	3		2	5
	Massima	3		3	6
Sicurezza di concezione	Media	5	10	7	21
	Massima	13	11	19	34
Salvaguardie	Media	7	16	7	18
	Massima	13	16	10	30
Attrezzature	Media	11	16	10	34
	Massima	28	32	32	64
Tutti i tipi	Media	9	14	9	28
	Massima	28	32	32	64

Fasi non concluse all'11 ottobre 2000		Tempo trascorso dall'avvio di ciascuna fase (in mesi)		
Tipo di progetto		ST/CC	Gara	Trattative
Sicurezza di concezione	Media	31	22	
	Massima	31	26	
Garanzie	Media	19	26	
	Massima	24	27	
Attrezzature	Media	32	24	23
	Massima	52	38	50
Tutti i tipi	Media	30	23	23
	Massima	52	38	50

NB: Le tre successive fasi sono: la preparazione delle specifiche tecniche (ST) e delle condizioni contrattuali (CC), la procedura di gara, fino alla selezione dell'aggiudicatario, e le trattative con quest'ultimo sino alla firma del contratto.

Fonte: Unità di gestione comune del programma «Tacis sicurezza nucleare» — Mosca.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.61. Altri ritardi sono riconducibili a lacune dei servizi forniti in loco da alcuni assistenti tecnici: stime inattendibili dei costi dei progetti, qualità ab initio scadente dei documenti tecnici, lentezza nell'integrazione delle modifiche richieste (sia da parte della Commissione che dell'agenzia di approvvigionamento).

Il subappalto

5.62. Le imprese occidentali di assistenza tecnica subappaltano gli studi sulla sicurezza di concezione ad istituti locali. Il corrispettivo dovuto a fronte dei servizi forniti da tali istituti dipende dal pagamento della Commissione a favore del contraente principale. A causa della lentezza con cui la Commissione effettua tali pagamenti, spesso i subappaltatori sono completamente pagati a distanza di più di un anno dall'esecuzione delle prestazioni convenute, ciò che, alla luce della loro situazione finanziaria (spesso precaria), arreca frequentemente un grave pregiudizio economico agli interessati. Nonostante le critiche espresse dalla Corte a tale riguardo nella relazione speciale, alla fine dell'anno 2000 la Commissione non aveva ancora posto rimedio a tale situazione in maniera soddisfacente.

La gestione è migliorata, ma la trasparenza non è ancora soddisfacente

L'assistenza tecnica del CCR

5.63. A seguito delle osservazioni della Corte in merito all'eccessiva delega di responsabilità, la Commissione non ricorre più al gruppo di produttori europei di energia elettrica per l'assistenza tecnica. Il Centro comune di ricerca è stato incaricato di fornire assistenza tecnica per la pianificazione, l'elaborazione delle condizioni contrattuali e la valutazione, relativamente ai progetti di sicurezza di concezione e di assistenza in loco.

5.64. Il ricorso all'assistenza tecnica del CCR è stato accolto con favore da tutte le parti in causa, che ne hanno riconosciuto lo spessore scientifico e l'indipendenza. Le parti sono relativamente soddisfatte della rapidità con cui il Centro svolge i propri compiti. Il tempo medio necessario al trattamento dei fascicoli relativi alle attrezzature (specifiche tecniche, condizioni contrattuali, relazioni di valutazione) è stato ridotto da più di 70 giorni lavorativi (primo trimestre 2000) a meno di 20 (fine 2000).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.61. La Commissione ritiene che le nuove disposizioni comporteranno un miglioramento della situazione, purché i fondi vengano impegnati soltanto quando sia dimostrato che le specifiche tecniche hanno raggiunto un livello sufficiente di preparazione. La precisione con la quale gli assistenti tecnici in loco elaborano nuovi progetti per il miglioramento degli impianti lasciano prevedere un maggior rispetto dei termini.

5.62. La Commissione tratta direttamente con il contraente principale. Dato che essa sta prendendo misure per accelerare i pagamenti agli appaltatori, non c'è ragione per cui in futuro i subappaltatori non vengano pagati in tempo.

5.63. La Commissione ha effettivamente tenuto conto delle osservazioni formulate dalla Corte nel 1998 in merito alla cosiddetta «delega eccessiva di responsabilità» al gruppo di produttori europei di energia elettrica, interrompendo le relazioni contrattuali con tale gruppo e incaricando il CCR di fornire assistenza tecnica.

5.64. Il miglioramento in questione è dovuto in larga misura all'aumento dei dipendenti del CCR che si occupano a tempo pieno di questioni di sicurezza nucleare.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Progetti di forniture affidati ad altri intermediari

5.65. La Corte ha inoltre criticato il ricorso alle agenzie di approvvigionamento per la fornitura di attrezzature. Nel 2000, per progetti i cui fondi erano stati assegnati prima del 1998, la Commissione era ancora assistita da tali agenzie. Attualmente, la Commissione ha deciso di non gestire direttamente i progetti in questione, ma di affidarli d'ora in avanti ad imprese occidentali specializzate nell'assistenza tecnica in loco. Tale soluzione, tuttavia, non offre sufficienti garanzie di trasparenza. Già ora, i consulenti in loco assistono i beneficiari nella definizione delle specifiche tecniche e delle condizioni contrattuali relative a progetti di attrezzature e partecipano alla valutazione delle offerte. In diverse occasioni, tuttavia, la Corte ha constatato che tali consulenti non rispettavano sempre le norme e le procedure applicabili in materia di gare, con un conseguente rischio di conflitti di interesse.

Il limitato coinvolgimento dei beneficiari

5.66. La situazione economica dei paesi beneficiari ha, com'è ovvio, un impatto diretto sul livello della sicurezza nucleare. Nel 2000, di conseguenza, le centrali ucraine hanno avuto notevoli difficoltà nel trovare le risorse necessarie all'acquisto di carburante, al pagamento degli stipendi (in ritardo di 1-2 mesi), all'esecuzione dei necessari lavori di manutenzione ad al finanziamento della rispettiva quota parte relativa a taluni progetti. Per di più, l'attuazione dei progetti è stata anche influenzata da mutamenti istituzionali, in particolare in Bulgaria, Russia ed Ucraina, ove la mancanza di poteri delle rispettive autorità regolatrici e i frequenti cambiamenti intervenuti a livello del personale hanno creato numerosi problemi.

5.67. Nei confronti dei paesi candidati all'adesione, la Commissione ha un potere di persuasione maggiore di quello che detiene nei rapporti con gli NSI. Di conseguenza, poco prima del Vertice di Helsinki (che ha dato avvio ai negoziati di adesione), la Bulgaria, la Lituania e la Slovacchia hanno accettato la condizione, posta dalla Commissione, relativa alla chiusura delle unità più vecchie delle rispettive centrali.

5.68. Negli NSI, d'altro lato, la Commissione dispone di minori mezzi di pressione. In Ucraina, ad esempio, ha chiesto a vari organismi governativi di rinforzare l'autorità regolatrice (attualmente essa dipende dal ministero dell'ambiente e dispone di poteri limitati),

5.65. La Commissione si è resa conto del rischio di conflitti d'interesse e ha chiesto al CCR e ad altri servizi di partecipare attivamente alla valutazione dei progetti di forniture/lavori. Tale impostazione è stata seguita per la prima volta durante la complessa valutazione del progetto per l'impianto di Chernobyl e si è rivelata positiva. Grazie al lavoro a tempo pieno degli esperti del CCR, l'esperienza maturata darà i suoi frutti.

5.66. Le osservazioni della Corte sulle conseguenze della situazione economica e dei cambiamenti istituzionali nella regione interessata da Tacis sono fondate. I cambiamenti istituzionali possono incidere in minor misura sui programmi Phare, dato che i coordinatori nazionali dell'aiuto nei paesi candidati all'adesione sono responsabili delle azioni di contropartita.

5.68. Il processo di ampliamento offre alla Commissione un'occasione unica per esercitare un'influenza sui paesi beneficiari, ma la situazione è diversa per i Nuovi Stati indipendenti. I progetti della BERS in tali paesi sono ostacolati anche da difficoltà nel processo decisionale a livello nazionale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

senza ottenere da questi un impegno vincolante. La BERS è in grado di imporre condizioni più stringenti, potendo godere dell'appoggio dei paesi del G7. Può ad esempio cancellare un progetto se, a distanza di vari mesi, appare evidente che, per motivi riconducibili al beneficiario, non sarà possibile portarlo a compimento rispettando il calendario prestabilito.

5.69. La scarsa motivazione di taluni NSI beneficiari rende difficile attuare i progetti nel miglior modo possibile. Ciò è particolarmente vero per quanto concerne le autorità regolatrici. I paesi beneficiari non sono ancora riusciti ad istituire autorità regolatrici forti ed indipendenti, soprattutto a causa della mancanza di reale volontà. Tale situazione è stata denunciata da varie istituzioni, quali il G7, l'AIEA e la BERS.

5.70. È in questo quadro che deve essere considerata la questione dell'impatto dei progetti di sostegno alle autorità nazionali regolatrici finanziati dall'UE. L'attuazione dell'approccio «2 + 2» (aiuto simultaneo alle centrali ed alle autorità nazionali regolatrici) si è rivelata particolarmente difficile. Ciò richiede impegno da parte di tutti i soggetti coinvolti e la sincronizzazione del lavoro sia in campo industriale che in ambito normativo. In Russia, l'unico contratto-quadro firmato ha incontrato numerosi problemi, mentre in Ucraina, alla fine del 2000, non era stato avviato alcun progetto di questo tipo. Sembra che i beneficiari non capiscano le finalità dell'approccio in questione, considerandolo unicamente alla stregua di una fonte di finanziamento per le rispettive autorità regolatrici.

Conclusioni

5.71. Sulla base del seguito dato alle osservazioni contenute nella sua relazione speciale n. 25/98, la Corte riconosce che la Commissione ha reso più chiara la propria strategia futura; tuttavia, i benefici di tale nuovo approccio devono ancora manifestarsi. Soprattutto grazie all'assistenza del CCR, è migliorato anche il monitoraggio dei progetti. Inoltre, la Commissione ha leggermente ridotto i tempi di pagamento e applica le norme in maniera più rigorosa.

5.70. Questo concetto, valido in linea di principio, risulta però difficilmente applicabile. L'attuazione di grandi progetti (progetti di miglioramento delle centrali) può prendere il via soltanto se l'organizzazione occidentale per la sicurezza tecnica ha esaminato tutti gli aspetti dei piani di autorizzazione.

5.71. La Commissione si rallegra delle osservazioni della Corte in merito alla maggiore chiarezza della strategia futura e dei miglioramenti registrati a livello di sorveglianza e controllo. Sebbene siano state stabilite priorità per i progetti, il Parlamento europeo e il Consiglio non hanno dato seguito a questa nuova strategia.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.72. Ciononostante, la Corte rileva che, alla fine del 2000, non era stato ancora posto rimedio ad alcune delle lacune evidenziate nella relazione speciale:

- a) la Commissione non aveva ancora definito indicatori allo scopo di misurare i progressi compiuti nel campo degli standard di sicurezza (cfr. il paragrafo 5.48);
- b) la notevole rotazione del personale e lo scarso coinvolgimento delle delegazioni hanno ostacolato l'attuazione ed il monitoraggio dei progetti (cfr. i paragrafi 5.51-5.53);
- c) l'attuazione dei progetti e lo smaltimento dei ritardi accumulati erano ancora molto lenti (cfr. i paragrafi 5.54-5.61);
- d) le norme in materia di procedure di gara non erano sempre state rigorosamente rispettate ed i problemi legati alla gestione ed alla fornitura di attrezzature non erano ancora stati risolti (cfr. il paragrafo 5.65);
- e) il coordinamento tra i progetti realizzati in loco e quelli previsti per le autorità nazionali responsabili della regolamentazione e del controllo in materia di sicurezza era ancora inadeguato e l'efficacia dell'approccio «2 + 2» non era garantita (cfr. il paragrafo 5.70);
- f) gli istituti locali beneficiari di subappalti per la realizzazione di studi hanno continuato ad essere pagati molto in ritardo, con possibili conseguenze finanziarie delicate (cfr. il paragrafo 5.62).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.72.

- a) *È stata messa a punto una metodologia per definire la posizione dell'UE per quanto riguarda un «elevato livello di sicurezza nucleare». Tale metodologia, che non si basa sugli «standard dell'UE», verrà seguita nell'ambito dei negoziati di adesione, nonché nel progetto previsto nel quadro del programma Tacis, volto a stabilire come valutare i progressi registrati nel campo della sicurezza delle centrali nucleari nei Nuovi Stati indipendenti.*
- b) *È aumentato il numero di posti, il personale temporaneo viene sostituito da personale permanente e si è proceduto in alcuni casi alla delega di poteri.*
- c) *Sono state adottate le misure seguenti: potenziamento delle risorse umane, maggiore coinvolgimento del CCR, classificazione rigida dei progetti per priorità, progetti di più ampia portata, miglioramento della programmazione e abbandono del ricorso alle agenzie di approvvigionamento. Tali misure sono state integrate dalle riforme generali avviate al momento dell'istituzione dell'Ufficio di cooperazione EuropAid, ossia la norma dei 150 giorni contenuta nei nuovi orientamenti per i contratti di fornitura e la struttura stessa del nuovo ufficio, imperniata sull'attuazione dei progetti.*
- d) *La Commissione ha semplificato le sue norme e le sue procedure, creando così un quadro più efficace e riducendo i rischi di inadempienza. Essa è convinta che le suddette misure consentiranno di stipulare entro due anni contratti per la fornitura di attrezzature per gli anni di programmazione 1993-1997.*
- e) *La Commissione avvierà tali progetti industriali soltanto se saranno soddisfatte condizioni chiare (ad esempio, approvazione dei piani di autorizzazione da parte dell'Organizzazione occidentale per la sicurezza tecnica).*
- f) *La Commissione non può interferire nelle relazioni tra il suo appaltatore principale e un subappaltatore, ma le misure adottate dall'Ufficio di cooperazione EuropAid per accelerare i pagamenti all'appaltatore principale dovrebbero consentire di pagare più velocemente i subappaltatori.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.73. Le lacune descritte sono parzialmente riconducibili al fatto che la Commissione non ha ancora assegnato adeguate risorse umane per un'attuazione e un monitoraggio soddisfacenti dei suoi programmi (cfr. i paragrafi 5.51-5.53). Alla fine del 2000, la riorganizzazione dei servizi era ancora in corso. La Commissione non ha nemmeno razionalizzato in maniera sufficiente le procedure di attuazione (cfr. i paragrafi 5.58-5.60), né sufficientemente subordinato i propri aiuti al rispetto di determinate condizioni, allo scopo di accrescere la motivazione dei beneficiari (cfr. i paragrafi 5.68-5.69).

Raccomandazioni

5.74. La Commissione dovrebbe assegnare adeguate risorse umane all'unità responsabile della gestione, se del caso assumendo esperti per il tempo necessario. Dovrebbe inoltre coinvolgere maggiormente le delegazioni e fare in modo che queste ultime possano offrire al personale locale condizioni contrattuali di lavoro tali da attrarre ed assicurare la permanenza di esperti di alto livello.

5.75. Il nuovo manuale delle procedure relativo agli appalti di servizi, di forniture e di lavori ⁽²²⁾ prevede attualmente limiti temporali per l'aggiudicazione e la firma dei contratti. Nel futuro, la Commissione dovrebbe anche prevedere termini, applicabili a tutti i soggetti coinvolti, per l'elaborazione e l'accettazione dei documenti che costituiscono i fascicoli di gara.

5.76. La Commissione potrebbe migliorare l'efficacia delle proprie misure stabilendo condizioni di intervento più rigorose. Tali condizioni potrebbero essere discusse nell'ambito di Accordi di partenariato e cooperazione (APC). Se gli orientamenti adottati dai sottocomitati «Ambiente», «Energia» e «Sicurezza nucleare» fossero esaminati in seno al comitato generale APC, potrebbe essere adottata per il settore dell'energia una strategia coerente, vincolante per lo Stato beneficiario, che copra gli aspetti sociali, fiscali ed istituzionali.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.73. La Commissione ha potenziato l'unità competente presso l'Ufficio di cooperazione EuropAid e presso la direzione generale Allargamento attraverso personale permanente. I progetti sono oggetto di una verifica permanente da parte di consulenti sotto contratto, che informano regolarmente la Commissione. Grazie ai nuovi orientamenti, l'attuazione dei progetti è diventata più efficace e trasparente.

Il principio della condizionalità può essere applicato rigidamente soltanto nell'ambito dei programmi Phare. Le relazioni con i Nuovi Stati indipendenti comporteranno un sempre maggiore ricorso ai memorandum di intesa.

5.74. Sono state adottate misure per risolvere la questione delle risorse umane, potenziando l'unità operativa competente in materia di sicurezza nucleare presso l'Ufficio di cooperazione EuropAid e la direzione generale Allargamento, nonché assumendo presso il CCR, per un periodo di tre anni, personale altamente specializzato in settori estremamente specifici. Le questioni relative al ruolo ottimale delle delegazioni sono all'esame e dovrebbero venire risolte nell'ambito delle decisioni di «deconcentrazione» che verranno adottate per il programma Tacis e del decentramento di Phare.

5.75. La Commissione ritiene che il nuovo manuale rappresenti un valido aiuto per accorciare i tempi delle varie fasi delle procedure d'appalto. Per i programmi futuri, essa intende definire una serie di orientamenti che indichino espressamente la durata massima di ciascuna fase di elaborazione dei fascicoli di gara.

5.76. La Commissione riconosce senza riserve che è importante inserire qualsiasi tipo di assistenza in un più ampio quadro politico. Gli accordi di partenariato e di cooperazione rappresentano senza dubbio il miglior strumento disponibile, tanto nei sottocomitati competenti quanto nelle riunioni a livello politico. Molte delle difficoltà incontrate non sono imputabili soltanto alla mancanza di sostegno politico, ma anche a problemi che ostacolano la verifica quotidiana dell'andamento dei progetti.

⁽²²⁾ Manuale delle procedure relativo agli appalti di servizi, di forniture e di lavori nel quadro della cooperazione comunitaria con i paesi terzi [SEC(1999) 1801/2], adottato dalla Commissione il 10 novembre 1999.

ALTRE OSSERVAZIONI

*Le operazioni Tacis***Lo strumento di Bangkok**

5.77. Mediante il cosiddetto «strumento di Bangkok», dal 1992 il programma Tacis ha fornito alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) contributi finanziari destinati a finanziare attività di assistenza tecnica (AT) concernenti gli interventi di quest'ultima. Il sostegno all'AT deve essere principalmente utilizzato nell'ambito della preparazione e dell'attuazione degli investimenti BERS. I pagamenti annuali sono ammontati a circa 20 milioni di euro (23 milioni di euro dal 1998).

5.78. La BERS presenta ogni anno un indice di leva finanziaria per l'AT finanziata da Tacis che conduce ad investimenti BERS. A seconda della definizione di questo indice, possono essere forniti dati diversi. Ad esempio, nella relazione annuale Tacis 1999 l'indice è di 1:50, mentre in una relazione di valutazione del 1999 sono forniti due dati: 1:15 e 1:38. Nel corso del controllo, la Corte ha avuto difficoltà nel verificare il legame tra il sostegno AT e gli effettivi investimenti BERS. Sono stati rilevati casi di doppia presa in considerazione degli investimenti, ciò che significa che l'indice reale è inferiore a quello indicato. Data la mancanza di una definizione precisa, l'utilità di questo indice di leva finanziaria è decisamente limitata; non dovrebbe pertanto essere utilizzato come criterio per giustificare lo strumento di Bangkok.

5.79. È possibile utilizzare parte dello strumento di Bangkok per finanziare le spese operative dei Fondi di partecipazione d'avviamento («Early Stage Equity Funds», ESE), e fornire AT per studi precedenti all'investimento e per azioni di consulenza successive all'investimento. Nel 1999 e nel 2000, è stato usato a tale scopo il 25 % circa dello strumento di Bangkok (5-6 milioni di euro). Al 31 dicembre 2000, erano stati utilizzati, in totale, per l'AT e la gestione dei fondi ESE, 31,2 milioni di euro dello strumento di Bangkok. Gli investimenti corrispondenti realizzati ed i prestiti erogati dalla BERS ammontano a soli 69,2 milioni di euro. Ne risulta un tasso d'investimento molto basso, pari a 1:2.

5.80. I fondi ESE sono stati inizialmente creati allo scopo di fornire alle piccole e medie imprese del settore privato capitali propri da utilizzare in una specifica area geografica. Tali condizioni non sono state sempre rispettate. L'investimento della BERS è costituito spesso da una combinazione di prestiti e capitali.

5.78. *La Commissione ritiene che l'indicatore di risultato in questione sia utile per verificare l'incidenza del cosiddetto dispositivo di Bangkok. Essa conviene che occorre impegnarsi per calcolare con la maggiore precisione possibile l'«indice di leva finanziaria», e ha già adottato le misure necessarie per garantire che in futuro i dati relativi al calcolo di tale indice siano comunicati con maggior precisione. Ciò che costituisce un buon risultato rispetto all'indice varierà a seconda dell'attività specifica realizzata.*

L'«indice di leva finanziaria» non è il principale criterio applicato per valutare l'efficacia delle operazioni del dispositivo di Bangkok. La Commissione e la Banca cercano anzi di effettuare una verifica più ampia dell'«impatto di transizione» prima di procedere al finanziamento. Tra i criteri impiegati figurano l'aumento delle operazioni commerciali, la creazione di posti di lavoro, l'impiego di nuove tecnologie, migliori pratiche commerciali e una migliore amministrazione delle società.

5.79. *Le operazioni di capitale di rischio sono notoriamente costose e rischiose ed era chiaro fin dall'inizio che il rapporto tra assistenza tecnica e capitale investito sarebbe stato elevato. In realtà, il rapporto è stato nettamente migliore del previsto perché l'assistenza tecnica è stata inferiore alle previsioni e la banca prevede di aumentare il capitale di alcuni fondi quale misura per aumentare il capitale del settore privato. I fondi sono riusciti ad imporsi come strumenti di investimento credibili a tal punto che la Commissione potrà ritirare il proprio sostegno prima del previsto.*

5.80. *La politica d'investimento dei fondi viene decisa dalle commissioni di vigilanza, delle quali fa parte la Commissione. Come avviene normalmente nelle operazioni di capitale di rischio privato, la politica di investimento dei fondi ESE prevede che gli investimenti siano costituiti da una combinazione di prestiti e capitali.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.81. I fondi d'investimento sono gestiti da contraenti denominati responsabili della gestione fondi (Fund Managers). Molti tra essi sono attivi anche nell'ambito di altre attività di investimento o di gestione fondi in Russia, ciò che fa sorgere il rischio di conflitto di interessi: se un responsabile della gestione dei fondi può ricorrere ampiamente a consulenti per valutare e controllare gli investimenti di un dato portafoglio, esiste il rischio che egli possa effettuare gli stessi investimenti in un altro portafoglio, prestando quindi un servizio a favore dei proprietari di quest'ultimo. Non vi è pertanto alcuna garanzia che i responsabili della gestione dei fondi utilizzino l'AT fornita dall'UE in modo appropriato.

5.82. Lo strumento di Bangkok è anche utilizzato per finanziare il programma denominato «Turn Around Management» (TAM). Il principale obiettivo del programma TAM è di fornire consulenza pratica agli alti dirigenti di imprese selezionate. Tale sostegno non ha alcun legame diretto con gli investimenti della BERS e non costituisce parte integrante delle sue attività bancarie. Di conseguenza, i criteri di ammissibilità per il finanziamento di questo programma nell'ambito dello strumento di Bangkok non sono soddisfatti.

5.83. Ai sensi delle convenzioni annuali di finanziamento, la BERS è tenuta a presentare alla Commissione una relazione per ciascun programma annuale. Tale relazione deve contenere una valutazione della misura in cui gli obiettivi del programma sono stati raggiunti. L'ultima relazione presentata era datata 12 aprile 1999 e riguardava il 1998. Tale relazione, tuttavia, non contiene alcuna valutazione della misura in cui sono stati conseguiti gli obiettivi del programma.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.81. *Le tre misure di salvaguardia seguenti impediscono che sorga un conflitto d'interessi:*

- *il requisito che la BERS sostenga operazioni «complementari», ossia in campi nei quali gli operatori del settore privato non investirebbero. Si tratta di una condizione presente nella politica di investimento dei fondi ESE,*
- *gli accordi riguardanti i responsabili della gestione fondi escludono eventuali investimenti incrociati,*
- *l'assistenza tecnica dell'Unione europea è gestita dalla BERS, non dai responsabili della gestione fondi. La BERS ha comunicato alla Commissione che soltanto un responsabile della gestione fondi ha altri interessi di capitale di rischio in Russia. Non è mai successo che un gestore di fondi abbia coinvestito in un'impresa che beneficia anche di fondi ESE.*

5.82. *Il campo d'applicazione del dispositivo di Bangkok viene definito dalla convenzione di finanziamento annuale con la BERS. Negli anni in questione, il programma TAM figurava chiaramente sull'elenco dei progetti ammissibili, allegato alla proposta di finanziamento e soggetto all'approvazione degli Stati membri. Il programma TAM è un programma utile in sé. La Commissione conviene tuttavia che il dispositivo di Bangkok non è il meccanismo di finanziamento più adeguato, e ha già deciso che dal 2001 il programma TAM dovrebbe venire finanziato nell'ambito del programma nazionale Tacis.*

5.83. *Le relazioni contengono una valutazione di tutte le operazioni finanziate. In passato, la Commissione non ha insistito affinché la Banca le raggruppasse per effettuare una valutazione a livello di programma, poiché non era convinta del valore aggiunto di un'operazione del genere. Dal 2001, tuttavia, la BERS tenta di inserire una valutazione di questo tipo in una relazione annuale ai donatori. La Commissione ha integrato le valutazioni annuali della Banca a livello operativo con una valutazione indipendente del programma, presentata nel 1999.*

Nel 2001, vengono migliorati la presentazione e il contenuto delle relazioni, rivolgendo maggiore attenzione all'impatto della transizione. I fondi di partecipazione di avviamento (Early Stage Equity funds), che rappresentano il 25 % del programma, sono oggetto di una relazione trimestrale dettagliata, nonché di esami semestrali presso le commissioni di vigilanza e di una relazione annuale che dev'essere approvata dalla Commissione prima che i fondi vengano sbloccati per gli anni successivi. È stato raggiunto un accordo di principio in merito a una più stretta sorveglianza di altri progetti ricorrenti da parte della Commissione, segnatamente le operazioni microfinanziarie.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.84. La DG Audit ha svolto un controllo sullo strumento di Bangkok presso la BERS nel febbraio 2000. Si è trattato dell'unico controllo svolto nell'arco di quattro anni. Tale controllo ha individuato una serie di elementi di rilievo; sarebbe opportuno svolgere questi controlli ex post più regolarmente. I progetti rientranti nello strumento di Bangkok non vengono sorvegliati né dalle unità di monitoraggio Tacis né dalla stessa BERS, nonostante il contratto di monitoraggio preveda di effettuare tale adempimento, se richiesto da quest'ultima. Sinora, non è stata avanzata alcuna richiesta in questo senso.

5.85. Nel caso in cui si decida di mantenere il dispositivo in discorso, nonostante il suo limitato impatto, la Commissione dovrebbe migliorarne la gestione nei modi seguenti: i) si dovrebbero rendere più trasparenti i contratti relativi alla gestione dei fondi d'investimento; ii) i progetti dovrebbero essere monitorati nell'ambito delle normali attività di sorveglianza Tacis; iii) la Commissione dovrebbe richiedere sistematicamente relazioni operative e finanziarie, e subordinare i pagamenti alla loro presentazione; iv) l'affidabilità delle relazioni dovrebbe essere verificata.

L'ISTC e l'STCU

5.86. Il Centro internazionale della scienza e della tecnologia (International Science & Technology Center, ISTC) in Russia ed il Centro della scienza e della tecnologia (Science and Technology Centre, STCU) in Ucraina forniscono agli scienziati (ex specialisti nel settore degli armamenti) degli NSI l'opportunità di mettere nuovamente a disposizione il loro talento nell'ambito di attività pacifiche («non-proliferazione»). Lo scopo è inoltre di contribuire alla transizione verso l'economia di mercato e di favorire l'integrazione di scienziati ed ingegneri provenienti dagli NSI nella comunità scientifica internazionale. I centri sono sostenuti finanziariamente da un gruppo di donatori, i cui principali contribuenti sono gli Stati Uniti d'America, il Giappone e l'Unione europea. Presso i centri lavora personale locale ed internazionale. Vengono redatte relazioni annuali corredate di rendiconti finanziari, questi ultimi controllati da una società di revisione esterna.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.84. *La Commissione concorda con le conclusioni della Corte in merito alle revisioni contabili ma non ritiene necessario o auspicabile che i progetti del dispositivo di Bangkok vengano controllati regolarmente dalle unità di sorveglianza Tacis. La BERS è responsabile dell'intero ciclo del progetto, che comprende il controllo della qualità dei servizi forniti, e si trova nelle condizioni migliori per svolgere il ruolo di controllore, poiché dispone delle competenze tecniche necessarie e di una presenza in loco.*

La Commissione potrebbe esercitare una più stretta sorveglianza dei risultati di alcuni programmi a lungo termine finanziati da Tacis. Un sistema di sorveglianza, operativo per i fondi ESE, verrà esteso alle operazioni microfinanziarie. La Commissione sta esaminando con la BERS se le unità di sorveglianza di Tacis possano controllare un campione di progetti del dispositivo di Bangkok.

5.85. *La Commissione concorda sulla necessità di revisioni più frequenti dei fondi del dispositivo di Bangkok, e continuerà ad adoperarsi per migliorare la qualità delle relazioni e dei controlli da parte dei suoi servizi. Essa ritiene che i dispositivi di salvaguardia esistenti siano sufficienti per garantire l'assenza di conflitti di interessi negli accordi di gestione dei fondi. Controlli ordinari di Tacis non sarebbero adeguati e non migliorerebbero la gestione dei fondi. La Commissione garantirà tuttavia un più attento controllo da parte dei suoi funzionari, assistiti all'occorrenza da esperti esterni, secondo gli orientamenti adottati per il fondi di partecipazione di avviamento.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.87. Prima del trasferimento (nel febbraio 2001) di tutte le responsabilità in materia di attuazione del programma in capo alla DG Ricerca, all'interno della Commissione la ripartizione delle responsabilità in materia di gestione finanziaria del sostegno all'ISTC ed all'STCU tra le direzioni generali «EuropeAid» (ex Servizio comune per le relazioni esterne), «Relazioni esterne» e «Ricerca» non era ben definita, soprattutto per quanto concerne i controlli sui pagamenti ed il monitoraggio finanziario. I pagamenti della Commissione a favore dell'ISTC e dell'STCU si basano unicamente su una stima dei fabbisogni di tesoreria, senza alcun monitoraggio delle spese effettivamente sostenute. La Commissione ha pagato 88 milioni di euro all'ISTC nel periodo 1994-2000, e 5 milioni di euro all'STCU nel periodo 1998-2000, senza aver mai effettuato alcun controllo ex post sui fondi in questione.

5.88. La Commissione dovrebbe migliorare il monitoraggio delle spese effettive per mezzo di regolari controlli ex post. Dovrebbe essere svolta una valutazione dell'impatto e dell'efficacia del programma, sull'esempio di quanto viene fatto regolarmente dai servizi governativi di un altro importante donatore, gli Stati Uniti d'America ⁽²³⁾.

PRINCIPALI OSSERVAZIONI FORMULATE NELL'AMBITO DI RELAZIONI SPECIALI

L'aiuto umanitario di emergenza a favore delle vittime della crisi del Kosovo (ECHO)

5.89. Nel periodo marzo-luglio 1999, la crisi del Kosovo è stata caratterizzata da rilevanti movimenti di popolazioni nella regione e da distruzioni su vasta scala. A fronte delle necessità della popolazione, l'Unione europea (UE), attraverso l'Ufficio per gli aiuti umanitari della Comunità europea (ECHO), ha fornito aiuti umanitari per 400 milioni di euro.

⁽²³⁾ Ultimo rapporto dell'«U. S. General Accounting Office», 01-582, Weapons of Mass Destruction (Armi di distruzione di massa), pag. 17, pubblicato nel maggio 2001.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.87. Per migliorare il controllo finanziario, la Commissione ha chiesto ai centri scientifici di presentare, unitamente alle richieste di fondi per far fronte al fabbisogno di liquidità, previsioni di spesa aggiornate per ciascun progetto. Si tratta di un elemento di particolare importanza dato che i pagamenti dei centri vengono effettuati in dollari.

5.88. I centri scientifici sono incaricati essenzialmente di effettuare revisioni contabili e controlli di ciascun progetto finanziato dall'UE, e tali operazioni sono previste anche dagli accordi conclusi tra i centri e i beneficiari ⁽¹⁾.

Il controllo giornaliero dei progetti viene effettuato essenzialmente dal personale dei centri e non da quello della Commissione. I centri esaminano le relazioni tecniche, talvolta con l'aiuto di controllori occidentali, per garantire che i progetti conseguano i risultati attesi e per determinare se rispettino il calendario convenuto. Per ciascun progetto finanziato dall'UE è previsto almeno un collaboratore dell'Unione europea, ossia un laboratorio nazionale oppure una società privata. L'Ufficio Tacis di Mosca ha fornito assistenza per tale controllo in due occasioni, nel 1996 e nel 1998.

5.89. La dotazione di 400 milioni di euro utilizzata durante la crisi del Kosovo rappresentava quasi il doppio della dotazione iniziale di ECHO, praticamente senza personale supplementare. Ciò significa in pratica che ECHO ha dovuto gestire dodici decisioni e 500 contratti supplementari.

⁽¹⁾ Tale impostazione nei confronti delle revisioni contabili e dei controlli è stata discussa e approvata dal Consiglio [cfr. regolamenti (CEE) n. 3955/92 (GU L 409 del 31.12.1992, pag. 1), (Euratom, CEE) n. 2053/93 (GU L 187 del 27.7.1993, pag. 1), (CE) n. 1766/98 (GU L 225 del 12.8.1998, pag. 2) e (Euratom) n. 2387/98 (GU L 297 del 6.11.1998, pag. 4)].

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.90. Il principale obiettivo del controllo della Corte, svoltosi nel periodo luglio 1999-febbraio 2000, è consistito nel valutare la gestione, da parte dell'ECHO, dell'aiuto comunitario a favore delle vittime della crisi del Kosovo, nonché l'apparato amministrativo nel cui ambito è stata posta in atto tale assistenza.

5.91. L'ECHO opera in qualità di donatore attivo, finanziando i programmi delle agenzie internazionali (anche dell'ONU) e delle organizzazioni non governative (ONG), provvedendo al monitoraggio ed alla valutazione. In alcune aree, la presenza di molti interventi ha causato duplicazioni di sforzi ed inefficienze. La complessità dei rapporti tra i numerosi intervenienti ha condotto all'elaborazione di meccanismi di coordinamento ad hoc.

5.92. I rapporti tra l'ECHO e i suoi partner ONU sono stati tesi. Permangono differenze di opinione su importanti questioni relative ai progetti, come l'obbligo di render conto e la stesura delle relazioni. Di conseguenza, all'apice della crisi del Kosovo, sono rimasti bloccati 15 milioni di euro che l'ECHO aveva disponibili per l'aiuto alimentare. È pertanto necessario un approccio più realistico ed attivo per quanto riguarda il finanziamento delle agenzie delle Nazioni Unite e la partecipazione al loro processo decisionale.

5.93. Gli uffici locali dell'ECHO non hanno potuto disporre di personale in misura sufficiente. Gli esperti impegnati negli uffici locali hanno dovuto affrontare numerosi problemi di attuazione, senza potersi avvalere del supporto in loco di agenti dotati di potere decisionale. Ciò ha causato ritardi e creato problemi di comunicazione e coordinamento tra gli uffici centrali ECHO di Bruxelles, che disponevano del potere decisionale, e gli uffici locali.

5.94. Le procedure decisionali e di pagamento a livello comunitario non hanno consentito una reazione tempestiva. Le procedure contrattuali applicate per lo svolgimento delle attività dell'ECHO hanno tenuto conto solo in parte dell'urgenza della situazione. Le procedure amministrative dell'ECHO dovrebbero essere maggiormente adattate in funzione del grado d'urgenza.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.90. *Pur riconoscendo che il campione di contratti esaminato dalla Corte comprende i principali partner di ECHO (cioè quelli i cui contratti dispongono di dotazioni singole più ingenti), nonché le aree geografiche e i settori d'intervento principali, la Commissione teme che non si sia tenuto sufficientemente conto delle ONG partner di ECHO, a cui è andata oltre metà dei fondi complessivi.*

5.91. *ECHO si è adoperato per coordinare le varie attività, e in particolare per fornire agli Stati membri aggiornamenti quotidiani sulle operazioni. La Commissione non ritiene che essa o ECHO possano essere ritenuti i principali responsabili della mancanza di coordinamento tra gli Stati membri o con essi.*

5.92. *La Commissione riconosce che non tutti i problemi che incidono sulle relazioni tra la CE e l'ONU sono stati risolti, e infatti l'accordo tra le due parti del 9 agosto 1999 indicava chiaramente alcuni settori che richiedevano un ulteriore esame. Nell'estate 2001 si è svolta presso la Commissione una consultazione interservizi al riguardo, ma non sono ancora state messe a punto le note orientative per le future missioni di controllo, che la Commissione e l'ONU dovranno osservare. Si auspica che entro la fine dell'anno si possa giungere ad una soluzione soddisfacente per entrambe le parti.*

L'incapacità di concludere prima contratti per 15 milioni di euro è imputabile in larga misura al rifiuto categorico di un partner delle Nazioni Unite di autorizzare l'accesso ai documenti originali durante una visita di controllo di ECHO nel luglio 1999. Ne è conseguita la sospensione provvisoria dei pagamenti nel 2000. I fondi sono stati successivamente oggetto di contratti.

5.93. *Alcuni dipendenti di ECHO in sede hanno effettuato missioni in loco per prestare assistenza in questioni operative e amministrative, e quindi nella maggior parte dei casi la comunicazione tra Bruxelles e gli uffici in loco non ha presentato problemi. La Commissione riconosce tuttavia che in alcuni casi la necessità di ottenere l'approvazione dei contratti da Bruxelles ha causato ritardi. Riconoscendo la necessità di migliorare la situazione, ECHO ha designato alcuni membri del suo personale pronti a svolgere tali mansioni in futuro in caso di necessità.*

5.94. *La Commissione ha già approvato, su richiesta di ECHO, il principio di una nuova procedura decisionale quadro d'urgenza, già entrata in vigore, che permetterà di reagire con maggiore flessibilità e rapidità.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.95. A causa della lentezza delle procedure, l'esecuzione dei contratti ECHO si è protratta più a lungo di quanto inizialmente previsto, poiché questi erano stati avviati in ritardo. Tale situazione, unitamente al repentino ed imprevedibile ritorno dei profughi nel giugno 1999, ha ridotto l'impatto e l'utilità di alcune delle misure. Di conseguenza, il quadro normativo e procedurale ha influito negativamente sulla capacità dell'ECHO di rispondere in modo rapido ed efficace al cambiamento delle circostanze.

L'Agenzia europea per la ricostruzione

5.96. La Corte ha valutato l'efficienza dell'Agenzia europea per la ricostruzione per l'anno 2000, a livello di struttura organizzativa, di gestione del bilancio operativo nonché di attuazione del programma in Kosovo. La Corte ha inoltre verificato se gli aspetti relativi all'economia ed all'efficacia degli interventi non fossero stati trascurati.

5.97. La Corte è giunta alla conclusione che, nel 2000, l'efficienza dell'amministrazione dell'Agenzia e la gestione del bilancio sono state di qualità elevata. L'Agenzia è riuscita a conseguire la maggior parte degli ambiziosi obiettivi fissati per il primo anno di attività nel campo dell'energia, del settore abitativo, dei trasporti e in quello agricolo. Alla fine del 2000, più del 90 % dei fondi impegnati prima del dicembre 2000 era oggetto di contratto, e più della metà dei fondi impegnati per le operazioni era stata pagata. È stata prestata attenzione sia ai principi dell'efficienza che a quelli dell'economia. L'Agenzia, applicando le disposizioni in vigore in maniera molto flessibile, è riuscita ad ottenere prezzi più bassi ed a stimolare l'economia della regione.

5.98. La Corte raccomanda all'Agenzia di non disperdere i propri sforzi, ma di continuare a concentrare le sue risorse umane e finanziarie sulle rimanenti priorità della ricostruzione. La Corte esorta inoltre la Commissione, che attualmente finanzia il pilastro UE della «Missione di amministrazione provvisoria delle Nazioni Unite in Kosovo» (United Nations Interim Administration in Kosovo, UNMIK), incaricato della ricostruzione del Kosovo, di impegnarsi maggiormente nella definizione di un quadro politico e di una strategia che garantiscano agli investimenti finanziati dall'UE in Kosovo un carattere duraturo, non sempre garantito nelle attuali circostanze.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.95. *Secondo la Commissione, i ritardi subiti dall'impiego dei fondi nel 1999 non hanno sminuito la pertinenza e l'utilità delle attività finanziate dalla Commissione, in quanto nell'aprile 1999 erano già stati stipulati contratti per 53,6 milioni di euro di aiuti umanitari. Considerata la complessità della crisi, la Commissione ritiene che tali ritardi non siano stati eccessivi e che comunque non esistessero alternative.*

5.97. *La Commissione si rallegra dell'elogio rivolto dalla Corte all'Agenzia per l'efficienza dell'amministrazione e la gestione del bilancio. Obiettivi chiari e una grande concentrazione sui risultati attesi hanno consentito all'Agenzia di conseguire gli obiettivi stabiliti.*

5.98. *La Commissione conviene con la Corte che l'Agenzia dovrebbe continuare a concentrare i propri sforzi su settori chiave in funzione delle necessità locali e conformemente al regolamento CARDS.*

La Commissione condivide inoltre il parere della Corte in merito alla necessità di un quadro politico e di una strategia a lungo termine. Essa perseguirà lo sviluppo di una politica sostenibile e di un quadro regolamentare con l'UNMIK, nonché con le istituzioni provvisorie che dovranno essere elette in Kosovo in vista dell'autonomia di governo.

Il programma Tacis di cooperazione transfrontaliera

5.99. Il programma Tacis di cooperazione transfrontaliera è stato avviato nel 1996, su iniziativa del Parlamento europeo, e riguarda regioni della Russia, della Bielorussia, dell'Ucraina e della Moldavia, confinanti con l'Unione europea (Finlandia) o con i paesi «Phare». Il programma risponde inoltre alla richiesta del Consiglio europeo di Essen del 1994 di intensificare la cooperazione transfrontaliera nell'Europa centrale ed orientale, allo scopo di promuovere la cooperazione regionale e le relazioni di buon vicinato.

5.100. Per il periodo 1996-2000, sono stati complessivamente impegnati per tale programma 132,5 milioni di euro, cioè il 5 % circa del bilancio totale Tacis. Secondo il principale documento di politica della Commissione in materia, gli obiettivi del programma sono:

- a) promuovere lo sviluppo economico e sociale nelle regioni di confine, sostenendo progetti duraturi per limitare il rischio che la stabilità della regione venga minacciata dalle marcate differenze tra i tenori di vita dei paesi confinanti. In particolare, il programma dovrebbe assistere le regioni di confine a superare i rispettivi problemi specifici in materia di sviluppo, derivanti dalla situazione periferica rispetto alle economie nazionali;
- b) finanziare progetti che presentano un impatto transfrontaliero, sostenuti dalle comunità di entrambe le regioni confinanti. Tale cooperazione è considerata essenziale per garantire uno sviluppo duraturo;
- c) finanziare in via prioritaria progetti il cui impegno sul piano locale o regionale può essere provato.

5.101. Sebbene tali obiettivi siano simili a quelli del programma Phare di cooperazione transfrontaliera (CTF), la Commissione non ha introdotto per il programma Tacis CTF i meccanismi di coordinamento utilizzati nell'ambito del programma Phare CTF per promuovere tale cooperazione. In particolare, i comitati misti di programmazione e monitoraggio istituiti dalla Commissione per discutere a livello regionale tra Stati membri e paesi Phare, allo scopo di individuare progetti di interesse comune, non sono stati costituiti nell'ambito del programma Tacis di cooperazione transfrontaliera per incoraggiare il dialogo tra i paesi Phare e Tacis.

5.101. *Il programma CTF è stato avviato successivamente al programma Tacis principale e al programma CTF Phare e dispone di risorse relativamente limitate. Inizialmente, si è dovuto porre in essere nuove procedure e pratiche, quindi l'incidenza del programma sarà visibile soltanto dopo alcuni anni.*

Occorre distinguere tra il programma CTF Tacis e il programma Phare corrispondente. Pur condividendo gli obiettivi fondamentali, i programmi di cooperazione transfrontaliera Tacis e Phare operano in un contesto politico

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.102. La conclusione generale è stata che il programma Tacis di cooperazione transfrontaliera è uno strumento che può svolgere un ruolo utile nell'affrontare questioni relative alla creazione di un nuovo confine orientale per l'Unione europea a seguito delle nuove adesioni, e nel conferire maggior concretezza alla politica della «dimensione settentrionale». Tuttavia, nei primi cinque anni, il suo impatto è stato limitato, non solo a causa di ritardi nell'attuazione, ma anche a causa dell'estrema scarsità dei fondi disponibili, della mancata definizione di un quadro per un dialogo transfrontaliero nella fase di programmazione dei progetti, della mancata messa a disposizione di finanziamenti complementari a favore delle regioni della frontiera orientale Phare e dell'insufficiente priorità data ai progetti che perseguono l'obiettivo principale del programma, ovvero migliorare le condizioni di vita delle popolazioni delle regioni beneficiarie.

La gestione della PESC

5.103. La Corte dei conti ha valutato l'evoluzione delle condizioni relative all'esecuzione delle spese nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune nel periodo 1997-1999. Nel periodo 1997-2000 l'importo medio è stato di 35 milioni di euro all'anno.

5.104. Il titolo V del trattato sull'Unione europea contiene «Disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune».

5.105. La relazione speciale si concentra sulle azioni comuni, che «affrontano specifiche situazioni in cui si ritiene necessario un intervento operativo dell'Unione» (articolo 14) nonché sulle decisioni di attuazione delle posizioni comuni, che «definiscono l'approccio dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica» (articolo 15).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

completamente diverso. Il secondo, infatti, fa parte dell'assistenza di preadesione volta ad agevolare la transizione dai programmi Phare ai futuri programmi Interreg. Il programma di cooperazione transfrontaliera Tacis è rivolto ai Nuovi Stati indipendenti, le cui relazioni con l'Unione europea sono ancora in fase di evoluzione. Le procedure decisionale e le strutture di gestione, nonché le risorse destinate ai due programmi, tengono conto di tali differenze.

Sebbene non esistano ancora comitati transfrontalieri tra Phare e Tacis, nel mese di novembre si svolgerà a San Pietroburgo un seminario al quale parteciperanno rappresentanti di tutte le parti interessate dalla cooperazione transfrontaliera Tacis, nonché partecipanti di Phare. Nel corso del seminario verranno illustrati i vantaggi dei comitati transfrontalieri esistenti tra partner finlandesi e russi per promuovere simili intese per le frontiere Tacis/Phare.

5.102. *La Commissione ritiene che nel dicembre 2000 fosse ancora troppo presto per valutare appieno l'impatto del programma CTF. I paesi beneficiari del programma CTF Tacis ricevono assistenza transfrontaliera attraverso la cooperazione regionale, e i programmi nazionali Tacis. La dotazione finanziaria del programma CTF, compresa la linea di bilancio destinata al programma di azioni speciali a favore della regione del Mar Baltico è rimasta immutata malgrado la diminuzione generale del bilancio Tacis. Significa che la quota destinata alla cooperazione transfrontaliera in realtà è aumentata. In ultima analisi, il bilancio del programma — che la Corte ritiene limitato — viene deciso dall'autorità di bilancio.*

Il quadro Phare per il dialogo transfrontaliero e tutta la normativa CTF Phare sono collegati al processo di preadesione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.106. Nonostante le modifiche apportate al trattato sull'Unione europea, il ruolo della Commissione nella determinazione delle disposizioni finanziarie, giuridiche ed operative non è ancora del tutto chiaro. A seconda del tipo di azione, le disposizioni relative alla sua attuazione sono definite o dalla Commissione o dal Consiglio. In pratica, ciò complica la gestione quotidiana, in loco come a livello centrale.

5.107. Alla fine del 1999 sono stati definiti i criteri relativi alla fonte del finanziamento comunitario a favore delle azioni PESC, ma sono state previste eccezioni per i cosiddetti «casi limite». Inoltre, le disposizioni relative ai contributi in natura ed alla ripartizione delle spese tra i donatori e l'Unione non sono ancora state adeguatamente definite.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.106. Per quanto riguarda il quadro normativo della PESC, l'articolo 14 del trattato sull'Unione europea (TUE) prevede che le azioni comuni fissino la loro portata, i mezzi necessari e le condizioni relative alla loro attuazione. Ai sensi dell'articolo 274 del trattato CE, la Commissione conserva tuttavia un certo potere discrezionale per quanto riguarda le modalità di attuazione. Inoltre, e nonostante la formulazione relativamente vaga dell'articolo 18 del TUE, la ripartizione dei compiti che viene operata nella pratica appare logica: la presidenza, assistita dal Segretario generale/Alto rappresentante (SG/AR), è responsabile del conseguimento globale degli obiettivi dell'azione comune (AC), mentre la Commissione è incaricata della corretta esecuzione delle azioni attraverso la preparazione e la negoziazione dei contratti con gli organismi incaricati della loro attuazione e mediante l'opera di controllo dell'esecuzione sulla base delle informazioni che le pervengono.

5.107. I criteri adottati nel novembre 1999 dal Comitato dei rappresentanti permanenti per il finanziamento di un'azione a titolo della sottosezione B8 del bilancio sono stati sempre rispettati, tranne in due casi. Si è trattato di finanziamenti assegnati al titolo del B8 per via del fatto che, in entrambi i casi, l'organismo incaricato dell'attuazione era un'organizzazione militare, cioè l'Unione dell'Europa occidentale (UEO), che non poteva di conseguenza beneficiare di finanziamenti a titolo delle linee di bilancio del primo pilastro. I due casi in questione erano l'azione relativa alle mine antiuomo in Croazia (Weudam), che avrebbe dovuto concludersi nel novembre 2001, e l'azione relativa alla ricostituzione di forze di polizia funzionanti ed efficienti in Albania (MAPE), che nel frattempo si è già conclusa. L'attuazione di alcune componenti dell'assistenza accordata alla polizia albanese che non dipendono, in quanto tali, dalle attività dell'UEO, proseguirà nel quadro del regolamento CARDS (assistenza comunitaria alla ricostruzione, allo sviluppo e alla stabilizzazione). La Commissione rinvia alla sua interpretazione, illustrata al paragrafo 32, sulla necessità di ricorrere all'articolo 17 TUE per le azioni attuate dall'UEO.

Durante il periodo di osservazione dell'audit della Corte (1997-1999), in alcuni casi le informazioni relative ai contributi di terze parti erano insufficienti. Per ragioni politiche e di buona gestione, del resto, non è sempre possibile, né auspicabile, rendere pubblico l'esatto contributo di ciascuna parte interessata. Effettivamente, per favorire la dinamica politica necessaria all'avvio di un progetto specifico, spesso vengono sollecitati impegni politici da parte di terze parti, le quali poi, a causa dell'evoluzione politica in loco, non sempre possono rispettarli, essendo anche geograficamente o politicamente meno implicate dell'UE. Può anche succedere, tuttavia, che l'Unione, per ragioni imperative legate alla prevenzione dei conflitti o alla stabilizzazione politica, abbia interesse a proseguire l'attuazione del progetto in questione, indipendentemente dall'eventuale diminuzione dei contributi previsti.

Notevoli progressi sono tuttavia stati realizzati in questo settore nel 2000 e 2001, dal momento che i contributi in natura vengono ormai indicati nelle schede finanziarie.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.108. Nel periodo 1997-1999, il lasso temporale intercorrente tra la decisione del Consiglio ed il primo pagamento è stato rilevante: 173 giorni, in media. Ciò dimostra che il ritmo d'esecuzione delle azioni di questo tipo è stato piuttosto lento.

5.109. Nel caso di numerose azioni, l'aggiudicazione dei contratti si è rivelata molto complessa, a causa del succedersi di proroghe ed altri adeguamenti, sino al punto di rendere molto difficile l'esecuzione di un adeguato monitoraggio della situazione finanziaria.

5.110. Le disposizioni relative alle retribuzioni, ai costi ed alle indennità salariali spettanti ai Rappresentanti speciali ed al personale amministrativo o non esistono o sono applicate in modo ambiguo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.108. *L'attuazione delle azioni comuni richiede spesso l'adozione di soluzioni adeguate alle circostanze. Non è infatti quasi mai possibile utilizzare contratti standard, il che significa che i negoziati e la preparazione dei contratti relativi all'attuazione delle azioni comuni richiedono generalmente più tempo di quanto non avvenga per la concessione di sovvenzioni alle ONG o alle organizzazioni internazionali.*

Inoltre, alla fine del 1997, è stata attuata una ristrutturazione interna della Commissione, che ha portato ad affidare la gestione della fase di preparazione del ciclo di progetto e la relativa fase di attuazione a due diverse direzioni generali. Tale situazione è durata fino alla fine dell'anno 2000 ed ha avuto per effetto di aumentare il lasso di tempo che intercorreva tra l'adozione delle decisioni del Consiglio e i primi pagamenti. La riunificazione della gestione del ciclo di progetto in una sola unità all'inizio del 2001 dovrebbe servire ad accelerare questi tempi.

5.109. *Per garantire una risposta agli eventi politici in tempo utile, il Consiglio adotta generalmente le azioni comuni in tempi molto stretti. Le azioni PESC vengono facilmente modificate in base all'evoluzione del contesto politico e delle condizioni di sicurezza, e devono quindi essere oggetto di adeguamenti o di estensioni. Gli adeguamenti secondari devono essere attuati tramite modifiche dei contratti, mentre quando il mandato iniziale viene considerevolmente modificato o prorogato, in genere è necessario redigere un nuovo contratto. Questa impostazione appare come la più pratica ed efficace, benché possa rendere più difficile realizzare la verifica delle azioni.*

5.110. *Sono stati compiuti sforzi considerevoli per stabilire criteri chiaramente definiti con l'adozione di due comunicazioni, nel 1997 e 1998, che precisano la funzione dei rappresentanti speciali. In base alla comunicazione del 1998, il personale distaccato presso i Rappresentanti speciali entrati in carica dopo il 1998 gode di un trattamento uniforme. Queste norme sono state applicate ai rappresentanti speciali dell'UE (RSUE) che hanno iniziato il loro mandato dopo la pubblicazione delle due comunicazioni. In ogni caso, a partire dal 2001, le retribuzioni, nonché le spese relative ai salari e alle indennità dei rappresentanti speciali, sono finanziate sul bilancio di funzionamento del Consiglio.*

La Commissione riconosce che, per il personale amministrativo, la situazione è effettivamente piuttosto ambigua e dovrebbe forse essere affrontata in modo più coerente. Tuttavia, fino a oggi, l'applicazione diretta delle «regole del mercato» ha spesso dato i risultati più proficui dal punto di vista dell'efficienza dei costi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.111. Le informazioni vengono spesso fornite in maniera tardiva od irregolare, e le relazioni presentate sono talvolta insoddisfacenti. Ciò non rappresenta una solida base per una valutazione. In particolare, la limitata frequenza con cui vengono presentate le relazioni finanziarie ostacola notevolmente il monitoraggio sistematico dei progetti da parte della Commissione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.111. *In particolare, è vero che, in alcuni casi, le relazioni finanziarie e tecniche elaborate dai beneficiari non comportavano sufficienti informazioni, e dovrebbero essere migliorate in futuro grazie ad un controllo più rigoroso e più interattivo. La durata media dei progetti è di un anno, il che significa che di norma devono essere presentate due relazioni finanziarie. Qualsiasi pagamento è subordinato alla presentazione delle relazioni, cosa che permette di garantire un controllo sufficiente e regolare.*

Le responsabilità in materia di valutazione dipendono dalla natura dell'azione. La Commissione è incaricata della loro valutazione finanziaria e tecnica, ma a volte è necessaria una valutazione specifica circa l'opportunità politica del proseguimento di un'azione. Una valutazione di questo tipo è implicitamente realizzata dalla presidenza e dai gruppi di lavoro del Consiglio ogniqualvolta un'azione viene prorogata. Questo è anche uno dei principali motivi per cui la maggior parte delle azioni è di così breve durata.

Nel 1999 sono state concluse due revisioni contabili riguardanti l'OSCE in Bosnia-Erzegovina e la ECMM (Missione di vigilanza della Comunità europea, ribattezzata EUMM a partire dal 1° gennaio 2001). Un'altra revisione relativa ai tre RSUE è stata realizzata nel 2001 e ne è prevista una quarta sull'azione comune in Cambogia. Per quest'ultima azione, una valutazione è stata inoltre realizzata da un consulente esterno.

Ogni azione comune è diversa e non è sempre necessario effettuare la revisione contabile per ciascuna di esse. Determinate azioni possono benissimo essere valutate sulla base di una relazione finale, soprattutto quando una delegazione della Commissione partecipa alla sua attuazione. La Commissione ha tuttavia adottato di recente una serie di misure allo scopo di migliorare quest'aspetto della gestione delle azioni comuni.

In generale, le voci delle schede finanziarie riguardanti il controllo e la valutazione sono state considerate con maggiore attenzione. Inoltre, la Commissione è chiaramente intenzionata a programmare più missioni di controllo sul posto.

Inoltre, nei commenti di bilancio relativi all'articolo B8-O 1 5 (azioni preparatorie) nel progetto preliminare di bilancio (PPB) per il 2002, la Commissione ha proposto di prevedere la possibilità, per la Commissione, di realizzare valutazioni ed revisioni contabili autonome ove lo si ritenga necessario.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.112. La questione della definizione delle spese amministrative rispetto a quelle operative non è ancora stata risolta: sebbene dal 1998 sia stata introdotta nella sottosezione B8 una linea di bilancio per coprire le spese di preparazione (precedentemente considerate alla stregua di spese amministrative), il 30 marzo 2000 il Consiglio ha deciso di considerare i costi dei Rappresentanti speciali dell'UE come spese amministrative, la cui copertura deve essere assicurata dal bilancio del segretariato generale del Consiglio.

5.113. Sulla base dei risultati del controllo, la Corte formula le seguenti raccomandazioni:

- a) il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione dovrebbero adottare, a livello interistituzionale, principi operativi e disposizioni chiari sul ruolo della Commissione nell'attuazione della PESC;
- b) il finanziamento delle azioni PESC dovrebbe essere gestito in maniera più trasparente;
- c) la Commissione dovrebbe avviare un'indagine sulle cause dei lunghi ritardi, svolgendo inoltre una nuova valutazione dell'azione e del partner responsabile della sua gestione;
- d) solo in caso di forza maggiore la Commissione dovrebbe modificare con effetto retroattivo i contratti o prorogarli. Dovrebbero essere ricercate misure pratiche che facilitino l'agevole esecuzione delle azioni;
- e) il Consiglio e la Commissione dovrebbero adottare norme chiare in materia di retribuzioni e costi salariali;
- f) dovrebbero essere adottate disposizioni che prevedano la presentazione di relazioni nonché lo svolgimento di controlli e valutazioni adeguati.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.112. Come è stato precisato dalla Corte, è stata eliminata una delle principali fonti di preoccupazione menzionata nella sua relazione precedente: l'iscrizione delle spese relative alle azioni preparatorie sotto la voce spese amministrative.

L'osservazione della Corte si applica ai contributi in natura del Consiglio e della Commissione a favore degli uffici dei RSUE.

Per quanto riguarda la decisione del Consiglio del 30 marzo 2000 riguardante i RSUE, nel dicembre 2000 la Commissione ha già sottoposto per iscritto all'attenzione del Comitato dei rappresentanti permanenti alcuni problemi collegati all'applicazione pratica di tale decisione: pur affermando il suo sostegno all'obiettivo dei nuovi orientamenti che consiste nel far dipendere chiaramente i RSUE dall'autorità del SG/AR, ha sottolineato la necessità di precisare ciò che si deve intendere per spese amministrative e per spese operative.

Nel 2001, la Commissione ha avviato un audit relativo ai RSUE, il cui obiettivo consiste in parte nel contribuire a una migliore definizione delle spese amministrative e operative.

5.113. La Commissione accoglie con interesse la proposta della Corte di adottare principi e modalità operativi chiaramente definiti per quanto riguarda il suo ruolo nell'attuazione della PESC, e sottoscrive interamente alla sua richiesta di garantire una maggiore trasparenza. È possibile introdurre dei miglioramenti, in particolare grazie alla razionalizzazione proposta dalla Commissione del numero di articoli di bilancio corrispondenti nel PPB del 2002.

La Commissione ha già adottato misure in questo senso, approvando la sua nuova struttura di gestione e prevedendo di semplificare ulteriormente le procedure, in particolare permettendo al Collegio dei commissari di delegare le sue responsabilità al commissario incaricato delle relazioni esterne per la firma delle decisioni di finanziamento necessarie. Ciononostante, i ritardi sono talvolta inevitabili, né sono del resto sempre imputabili ad una cattiva gestione, ma piuttosto a una preparazione approfondita dei contratti, in modo tale da evitare i problemi nel corso della successiva fase di attuazione e far sì che non si debba richiedere la presentazione di relazioni più adeguate e complete agli organismi incaricati di tale attuazione.

La Commissione rinvia alla risposta formulata al paragrafo 5.109, in cui conclude che gli adeguamenti secondari devono essere attuati tramite modifiche dei contratti, mentre quando il mandato iniziale viene considerevolmente modificato o prorogato, in genere è necessario redigere un nuovo contratto.

Nel 1998 sono state adottate norme chiare e precise riguardanti la retribuzione e le spese relative ai salari dei RSUE. Nel caso di altro personale, la Commissione riconosce che la situazione presenta alcune ambiguità e dovrebbe forse essere affrontata in modo più coerente.

Accordi internazionali di pesca

5.114. La Corte ha esaminato la gestione degli accordi internazionali di pesca da parte della Commissione, per valutare, in particolare, in quale misura gli obiettivi siano stati chiaramente definiti e, in fine, raggiunti. A seguito del controllo, incentrato sui cinque accordi più significativi in termini di imputazione al bilancio comunitario (92 % nel 1999), la Corte ha formulato le osservazioni principali esposte nei paragrafi seguenti.

5.115. La Commissione dovrebbe porre in essere un sistema che consenta una sorveglianza continua e un'analisi approfondita del rapporto costo-efficacia degli accordi internazionali di pesca. Tali misure dovrebbero consentirle di valutare in che misura siano stati conseguiti gli obiettivi (approvvigionamento del mercato, possibilità di cattura, ristrutturazione, occupazione).

— Spetta alla Commissione definire dei criteri e degli indicatori di rendimento di questi accordi al fine di misurarne l'efficacia.

La Commissione rinvia alla risposta formulata al paragrafo 5.111, in cui conclude che in particolare le relazioni finanziarie e tecniche elaborate dai beneficiari dovrebbero essere migliorate grazie ad un controllo più rigoroso. Qualsiasi pagamento è subordinato alla presentazione di relazioni, ma la Commissione potrebbe procedere a valutazioni e revisioni contabili, ove lo si ritenga necessario, conformemente alla proposta contenuta nei commenti di bilancio relativi all'articolo B8-O 1 5 (azioni preparatorie) del progetto preliminare di bilancio (PPB) per il 2002.

Non occorre sempre effettuare una revisione contabile per ciascuna azione comune, soprattutto quando una delegazione della Commissione partecipa alla sua attuazione. La Commissione ha adottato di recente una serie di misure per migliorare quest'aspetto della gestione delle azioni comuni.

5.115. *La Commissione riconosce che il sistema di controllo e valutazione degli accordi internazionali di pesca presenta lacune cui è necessario ovviare. Un obiettivo importante è stato conseguito nel 1999, allorché i risultati di uno studio di valutazione esterna sono stati trasmessi al Consiglio perché fossero dibattuti. A quanto pare, tale relazione si è rivelata particolarmente utile anche per redigere la relazione speciale della Corte. La Commissione ha migliorato altresì il processo preparatorio di negoziazione dei nuovi protocolli mediante l'elaborazione di relazioni specifiche di valutazione comprendenti, fra l'altro, i dati sulla situazione degli stock, sul livello delle catture, sull'utilizzazione delle possibilità di pesca e sull'impiego degli stanziamenti destinati ad azioni mirate relative alla ricerca, al controllo e agli aspetti tecnici. Tali relazioni sono messe a disposizione del Consiglio e del Parlamento europeo. Nonostante i progressi compiuti, la situazione attuale deve ancora essere migliorata. Quanto al controllo periodico, la Commissione desidera segnalare che spesso gli Stati membri non presentano i dati che consentono di determinare il conseguimento degli obiettivi, e auspica che l'adozione delle norme di applicazione del regolamento sul regime di controllo, del 14 marzo 2001, li induca a fornire informazioni più regolari ed esaurienti, consentendo così un migliore controllo delle catture effettive, nel quadro dei diversi accordi. In conformità con le norme del regolamento finanziario, inoltre, la Commissione intende avviare un nuovo studio di valutazione esterna entro i prossimi due o tre anni. In base alle conclusioni del dibattito concernente il «Libro verde sul futuro della politica comune della pesca», nonché nell'ambito della riforma amministrativa attualmente in corso, la Commissione farà in modo di stabilire criteri e indicatori atti a misurare i risultati degli accordi.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.116. Le possibilità di cattura offerte dagli accordi internazionali di pesca ai pescatori comunitari nelle acque di paesi terzi non sempre sono pienamente sfruttate. La Comunità ha quindi versato compensazioni finanziarie per pesci esistenti unicamente sulla carta.

- La Commissione è invitata ad accertarsi, innanzi tutto, che le opportunità di pesca vengano effettivamente sfruttate.

5.117. La Corte ha constatato una mancanza di coerenza e di coordinamento tra gli accordi internazionali in causa e l'aspetto strutturale della politica comune nel settore della pesca.

- La Commissione potrebbe, in particolare, fare in modo che gli obiettivi di ristrutturazione di tali accordi siano coerenti con quelli dei fondi strutturali, per esempio all'atto del finanziamento di nuovi pescherecci.

5.118. Diversi accordi di pesca, pur essendo di natura commerciale, intendono inoltre contribuire allo sviluppo. Il sovrapporsi di queste finalità rende difficile la valutazione degli accordi e meno chiara la ripartizione delle responsabilità tra la Comunità e i paesi terzi.

- Definendo chiaramente i diversi obiettivi degli accordi di pesca, la Commissione potrebbe quantificarne i vantaggi e i costi, comparandoli su basi uniformi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.116. La Corte si riferisce all'accordo con la Groenlandia e il Senegal.

Il nuovo protocollo dell'accordo con la Groenlandia precisa, all'articolo 1, paragrafo 2, le possibilità di cattura offerte ai pescherecci comunitari per il periodo 2001-2006, stabilite in base ad analisi scientifiche e a dati storici sulle catture. Quanto al Senegal, la Commissione ha negoziato, nel protocollo 1997-2001, una nuova categoria di pesca, in virtù del mandato di negoziazione ricevuto dal Consiglio. Avendo constatato che gli Stati membri sovrastimano talvolta i propri bisogni in materia di possibilità di pesca, la Commissione desidera puntualizzare che, in occasione di ciascuna trattativa, è opportuno che le richieste degli Stati membri si attengano a un livello che permetta uno sfruttamento esauriente di tali possibilità.

5.117. La Commissione è consapevole dei possibili conflitti esistenti tra l'aspetto strutturale e internazionale della politica comune della pesca. La Commissione, insieme agli Stati membri, affronterà tale problematica nel corso delle discussioni sul futuro della politica comune della pesca dopo il 2002, onde raggiungere una maggiore coerenza tra i diversi obiettivi prefissati.

5.118. Gli accordi di pesca, inizialmente di natura meramente commerciale, hanno incorporato progressivamente alcuni aspetti riguardanti lo sviluppo del settore della pesca nei paesi interessati. Si tratta di un'evoluzione dell'impostazione che riflette, fra l'altro, la volontà di garantire una coerenza tra la politica e gli accordi comunitari, da un lato, e la politica di cooperazione allo sviluppo, dall'altro. Le azioni di sviluppo delle attività di pesca nei paesi in via di sviluppo (PVS) sono sovvenzionate tramite gli strumenti finanziari della cooperazione allo sviluppo (FES) e linee di bilancio ad hoc. Le azioni di cooperazione nel settore della pesca che figurano in taluni accordi di pesca bilaterali (azioni mirate) sono finanziate dalla sola linea di bilancio riservata agli accordi di pesca (voce B7-8 0 0 0) e perfettamente quantificate nelle disposizioni stesse dell'accordo. A partire dalle conclusioni del Consiglio dell'ottobre 1997, le azioni mirate sono state rafforzate al fine di incoraggiare uno sfruttamento più responsabile delle risorse alieutiche, segnatamente nel settore della valutazione e sorveglianza nonché del controllo delle attività di pesca. L'obiettivo principale degli accordi di pesca stipulati con i paesi terzi è il mantenimento delle possibilità di pesca, che sono fonte di posti di lavoro nelle regioni la cui economia dipende da tale risorsa. Le conclusioni del Consiglio dell'ottobre 1997 evidenziano la necessità di tener conto anche di elementi non quantificabili, quali le relazioni politiche dell'Unione e l'importanza strategica della presenza della flotta comunitaria nei paesi terzi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5.119. La gestione degli accordi di pesca è ostacolata da un'applicazione carente o non appropriata di talune clausole e dall'assenza di disposizioni che prevedano lo scambio obbligatorio di informazioni.

- Sarebbe opportuno, per la Commissione, rafforzare il carattere giuridicamente vincolante degli accordi e migliorarne la sorveglianza, inserendo, ad esempio, delle clausole di controllo oppure effettuando i pagamenti in funzione dei progressi compiuti; essa dovrebbe inoltre riesaminare alcune pratiche non giustificate di scarico e ricarico sistematici di pesci congelati.

5.120. Il controllo della Corte ha evidenziato delle lacune nell'attuazione e nella sorveglianza dei controlli svolti dalla Commissione e dagli Stati membri.

- La Commissione dovrebbe programmare le proprie attività di controllo e garantire un seguito più rigoroso delle constatazioni precedenti. Assieme agli Stati membri, essa dovrebbe inoltre elaborare delle linee direttrici sulle modalità dettagliate dei controlli che ad essi incombono.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5.119. *Allo scopo di rafforzare il carattere giuridicamente vincolante e di migliorare il controllo degli accordi di pesca, la Commissione, al momento di negoziare nuovi protocolli, si adopera per inserire nel testo degli stessi l'obbligo di scambio delle informazioni scientifiche. La maggior parte degli accordi di pesca prevede inoltre che, qualora le autorità dei paesi terzi adottino misure di conservazione o di altro tipo che hanno un impatto sulle attività di pesca della flotta comunitaria, i termini dei protocolli e degli allegati tecnici, ivi compresi gli elementi finanziari, possano essere adattati di conseguenza. Per quanto concerne le azioni mirate, ad esempio, i requisiti d'informazione sono stati introdotti in nuovi protocolli sin dal Consiglio «Pesca» dell'ottobre 1997. Quanto agli sbarchi e agli imbarchi nel quadro dell'accordo con il Marocco, occorre sottolineare che, nonostante le disposizioni dell'accordo in materia siano state rispettate, la Commissione aveva manifestato l'intenzione di rivedere le clausole relative agli sbarchi, in occasione della fallita negoziazione del nuovo protocollo. Nell'intento di effettuare una gestione finanziaria efficace e di proteggere gli interessi finanziari comunitari, i servizi delle direzioni generali Bilancio e Controllo finanziario e dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), così come altri servizi eventualmente interessati, saranno associati sin dall'inizio ai lavori preparatori delle negoziazioni e altresì invitati a partecipare alle riunioni, le quali si svolgeranno prima e durante le negoziazioni di nuovi protocolli.*

5.120. *Il regolamento (CEE) n. 2847/93 del Consiglio stabilisce gli obblighi generali degli Stati membri interessati e della Commissione in materia di controllo, ispezione e sorveglianza delle attività di pesca nelle acque comunitarie nonché dei pescherecci della Comunità che operano al di fuori di queste ultime. Gli obblighi specifici in materia sono fissati negli accordi di pesca e nei regolamenti che stabiliscono i regimi delle organizzazioni regionali di pesca. Prima dell'apertura delle campagne di pesca, la Commissione definisce le priorità in materia di ispezione. Il programma delle missioni dei suoi ispettori è stabilito parallelamente allo svolgimento delle attività. Ciascuna missione è preceduta da una preparazione rigorosa ma, in loco, gli ispettori della Commissione devono limitarsi alla funzione di osservatori dei controlli organizzati dagli Stati membri, pur verificando le modalità con cui questi ultimi applicano le regole concordate. Negli anni scorsi, al fine di migliorare il controllo della pesca, la Commissione ha adottato una serie di iniziative che hanno dato ottimi risultati. Essa è tuttavia consapevole che sussistono lacune che vanno colmate. Quanto all'esito delle rilevazioni antecedenti, i servizi della Commissione analizzano tutte le infrazioni presunte riportate nelle relazioni di ispezione. In base a tale analisi, essi considerano l'opportunità di scambiare le informazioni con gli Stati membri o di avviare gli opportuni procedimenti contenziosi. Nel quadro della revisione della politica comune della pesca del 2002, la Commissione valuterà, insieme agli Stati membri, come migliorare il controllo e l'ispezione effettuati rispettivamente dagli uni e dall'altra.*

CAPITOLO 6

Aiuti di preadesione

6.0. INDICE	Paragrafi
Introduzione	6.1-6.9
La gestione del bilancio	6.10-6.13
ISPA	6.14-6.40
L'assegnazione dei fondi	6.14-6.15
Impegni	6.16-6.19
I ritardi nella preparazione del quadro giuridico ed amministrativo	6.20-6.24
Il mancato ricorso agli aiuti rimborsabili	6.25-6.27
Le lacune dell'assistenza tecnica	6.28-6.31
Il coordinamento è necessario per completare il processo di decentramento	6.32-6.35
Il coordinamento deve essere migliorato	6.36-6.40
Sapard	6.41-6.50
Le conseguenze della complessità del quadro giuridico	6.41-6.44
La gestione della Commissione	6.45-6.50
I problemi affrontati dai paesi candidati nella messa a punto dei sistemi	6.46-6.48
Le lacune dell'analisi svolta dalla Commissione sui sistemi di gestione e di controllo	6.49-6.50
Conclusioni	6.51-6.53

INTRODUZIONE

6.1. Questo nuovo capitolo tratta degli strumenti destinati ai paesi candidati all'adesione all'Unione europea, per i quali, a partire dal 2000, esiste una rubrica separata delle prospettive finanziarie. Esso contiene osservazioni sulla gestione del bilancio ⁽¹⁾ e sulla creazione dei due nuovi strumenti di preadesione (ISPA e Sapard), vista la loro rilevanza in termini di spese future previste dalle prospettive finanziarie 2000-2006 (cfr. la **tabella 6.1**). La Corte ha pubblicato i risultati dei suoi precedenti controlli sullo strumento esistente, Phare, nella Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999 e nelle relazioni speciali nn. 5/99 e 16/2000.

Tabella 6.1 — Prospettive finanziarie 2000-2006 per l'aiuto di preadesione (prezzi 2000)

(Mio EUR)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale 2000-2006
Agricoltura	529	540	540	540	540	540	540	3 769
Strumenti strutturali di preadesione	1 058	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080	7 538
Phare (paesi candidati)	1 587	1 620	1 620	1 620	1 620	1 620	1 620	11 307
Strategia di adesione dei paesi mediterranei			20	20	20	19	19	98
Totale	3 174	3 240	3 260	3 260	3 260	3 259	3 259	22 712

6.2. Nel dicembre 1997, il Consiglio europeo di Lussemburgo ha approvato la strategia di preadesione

⁽¹⁾ La Corte ha riesaminato le informazioni presentate dalla Commissione nel volume I del «Conto di gestione». Lo scopo di tale volume è di formulare osservazioni sulla gestione del bilancio per l'esercizio in questione e soprattutto di fornire spiegazioni in merito alle variazioni tra il bilancio inizialmente approvato e gli stanziamenti infine disponibili, nonché tra gli stanziamenti infine disponibili e quelli utilizzati. Tale esame non aveva lo scopo di esprimere un giudizio sull'affidabilità delle informazioni fornite. Esso ha cercato piuttosto di individuare quelle variazioni significative per cui non venivano fornite spiegazioni e di individuare eventuali spiegazioni che potessero essere giudicate fuorvianti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

«rafforzata» esposta nell'ambito della comunicazione della Commissione «Agenda 2000»⁽²⁾. In aggiunta ad un aumento dei fondi destinati al programma Phare già esistente⁽³⁾, sono stati previsti due nuovi strumenti: ISPA (Strumento per le politiche strutturali di preadesione) e Sapard (Programma speciale di adesione per lo sviluppo agricolo e rurale).

6.3. Lo scopo dei programmi in questione è di contribuire ai preparativi in vista dell'adesione all'Unione europea dei dieci paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale⁽⁴⁾, nei settori dell'ambiente e dei trasporti (ISPA) e dello sviluppo agricolo e rurale (Sapard). I due nuovi strumenti dovrebbero aiutare i paesi candidati ad adeguare il prima possibile i rispettivi ordinamenti giuridici al cosiddetto *acquis communautaire*, nonché ad acquisire dimestichezza con i differenti strumenti agricoli e strutturali, possibilmente prima dell'adesione. Per ciascuno dei due nuovi programmi, sono state create nuove strutture di gestione e di controllo e adottate nuove norme. L'aggiunta di questi nuovi strumenti ha portato ad un effettivo raddoppio, nel periodo 1999-2000, degli aiuti di preadesione. Per il periodo 2000-2006, la loro dotazione di bilancio ammonta a 11 000 milioni di euro⁽⁵⁾.

6.4. ISPA e Sapard presentano alcune caratteristiche degli strumenti di sostegno ai paesi candidati all'adesione (Phare) e degli strumenti di sostegno agli attuali Stati membri. ISPA presenta similitudini con il Fondo di coesione, mentre Sapard combina caratteristiche dei Fondi strutturali e del FEAOG-Garanzia.

6.5. Nell'ottobre 1998, la Corte ha formulato un parere⁽⁶⁾ relativo a talune proposte di regolamento nel quadro dell'Agenda 2000 presentate dalla Commissione nel luglio 1997, tra cui quelle relative ad ISPA e Sapard⁽⁷⁾. Tali proposte sono state accolte nel giugno 1999, un

6.5. *Una mobilitazione dei mezzi finanziari preparata prima dell'adozione dei relativi regolamenti del Consiglio rischia di creare confusione e lavoro superfluo anche per i paesi candidati. La seconda metà del 1999 è stata consacrata alla preparazione degli strumenti giuridici per la mobilitazione dei mezzi finanziari [regolamento (CE) n. 2759/1999] e della comunicazione alla Commissione del 26 gennaio 2000 che ha portato al regolamento (CE) n. 2222/2000.*

Il Consiglio non ha fatto propria la proposta della Corte di integrare i tre strumenti di preadesione in un unico regolamento. Il vertice di Berlino del 24 e 25 marzo 1999 ha invece deciso l'adozione di regolamenti e finanziamenti separati per ciascuno strumento e di un regolamento di coordinamento.

Si viene così a creare una situazione simile a quella cui i paesi candidati si troveranno confrontati dopo l'adesione: politiche specifiche e specifici strumenti quali i fondi strutturali, il fondo di coesione, la PAC e il programma di aiuto allo sviluppo

⁽²⁾ COM(97) 2000 def., del 15 luglio 1997.

⁽³⁾ Regolamento (CEE) n. 3906/89 del Consiglio (GU L 375 del 23.12.1989), modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1266/1999 del Consiglio (GUL 161 del 26.6.1999, pag. 68).

⁽⁴⁾ Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovenia e Repubblica Slovacca.

⁽⁵⁾ Rubrica 7 — Aiuto di preadesione delle prospettive finanziarie a seguito dell'accordo del Consiglio europeo di Berlino (marzo 1999).

⁽⁶⁾ Parere n. 10/98 (GU C 401 del 22.12.1998).

⁽⁷⁾ Regolamenti (CE) n. 1267/1999 e (CE) n. 1268/1999 (GU L 161 del 26.6.1999, pag. 73 e 87).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

anno e mezzo dopo che il Consiglio europeo di Lussemburgo aveva approvato i due nuovi strumenti di preadesione nel dicembre 1997. La Corte:

- a) aveva proposto di consacrare il 1999 alla preparazione della mobilitazione dei mezzi finanziari;
- b) aveva evidenziato che, data la complessità e la dispersione del quadro regolamentare proposto, era praticamente impossibile discernere nell'ambito di quest'ultimo le linee generali del dispositivo di aiuto di preadesione;
- c) aveva affermato che il programma Phare, ad esempio, ancorché sottoposto ad un profondo riorientamento, non era stato oggetto di alcuna proposta di modifica normativa che ne permettesse l'integrazione con i nuovi strumenti. La Corte era del parere che un regolamento unico avrebbe costituito la modalità più efficace per promuovere l'approccio unitario auspicato.

6.6. Alla luce della rilevanza dei due nuovi strumenti in questione, nonché delle norme e delle strutture di recente introduzione, la Corte ha deciso di svolgere un controllo, allo scopo di valutare se la Commissione abbia gestito in modo adeguato la creazione dei nuovi strumenti e di individuare nelle prime fasi della loro attuazione gli aspetti da migliorare.

6.7. Nel corso del controllo, la Corte ha individuato alcuni problemi relativi alle norme che disciplinano le spese nell'ambito dei programmi ISPA e Sapard. Inoltre, pur non essendo stati adottati in virtù dell'articolo 279 CE, i regolamenti relativi ai due programmi contengono deroghe al regolamento finanziario (cfr. anche il paragrafo 0.9). Dopo aver consultato le istituzioni comunitarie interessate, la Corte formulerà osservazioni a tale riguardo.

6.8. Malgrado i problemi descritti nel precedente paragrafo, la Corte ha esaminato la gestione della Commissione nell'ambito del quadro giuridico esistente ed effettivamente applicato dall'istituzione. I successivi paragrafi descrivono i risultati di tale controllo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

rurale comprensivo delle due sezioni del FEAOG. La proposta della Corte di un regolamento unico avrebbe potuto compromettere l'obiettivo della strategia di preadesione, in particolare di Phare, relativo al potenziamento delle istituzioni.

Il programma Phare è stato modificato dal regolamento (CE) n. 1266/1999 così da garantirne la coerenza con i programmi Sapard e ISPA.

6.7. *La Commissione ritiene che i regolamenti ISPA e Sapard non derogano al regolamento finanziario. Essi sono stati adottati sulla base dell'articolo 308 del trattato. La Commissione si consulterà volentieri con la Corte su questo punto.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.9. L'articolo 8, paragrafo 1, lettera a), del regolamento ISPA prevede che «gli impegni (...) sono (...) realizzati in rate annuali». Questa disposizione, in realtà, estende la prassi, già prevista dal regolamento sui Fondi strutturali, secondo cui la Commissione adotta decisioni di spesa e conclude convenzioni di finanziamento, ma imputa al bilancio degli impegni solo una parte dell'obbligo effettivamente assunto. Ciò è stato a più riprese criticato dalla Corte, da ultimo nel parere sulla revisione del regolamento finanziario ⁽⁸⁾, in cui ha affermato che tali disposizioni non sono compatibili con l'obiettivo fondamentale della dissociazione degli stanziamenti e del bilancio degli impegni. Conseguentemente, la proposta di regolamento finanziario dovrebbe essere modificata, o per impedire tali prassi o per optare solo per un bilancio dei pagamenti, senza stanziamenti d'impegno.

LA GESTIONE DEL BILANCIO

6.10. La nuova rubrica 7 delle prospettive finanziarie, nell'ambito del titolo B7-0 del bilancio generale, comprende gli stanziamenti previsti per i nuovi strumenti di preadesione (programmi Sapard ed ISPA) e quelli che autorizzano spese sin qui considerate alla stregua di aiuti esterni (programma Phare). La strategia di preadesione a favore dei paesi mediterranei (capitolo B7-04) è tuttora contemplata nella rubrica 4.

6.11. Nel corso dell'esercizio 2000, la responsabilità del programma Phare è stata trasferita dal Servizio comune delle relazioni esterne (SCR) alla DG «Allargamento». Per i programmi ISPA e Sapard, la Commissione ha ripartito le responsabilità tra le Direzioni generali «Allargamento», «Politica regionale» e «Agricoltura».

6.12. La **tabella 6.2** fornisce un quadro d'insieme dell'esecuzione di bilancio per gli strumenti di preadesione nell'anno 2000. Gli stanziamenti di pagamento per lo strumento Sapard, dopo essere stati ridotti di un quarto, e vista la totale assenza di pagamenti legati ai progetti, hanno potuto essere riportati. Quelli relativi allo

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.9. *Le disposizioni relative alle rate annuali degli impegni sono contenute in un regolamento del Consiglio che si rifà a sua volta ai regolamenti utilizzati da anni per i fondi strutturali e per il fondo di coesione. La Commissione conosce la posizione della Corte al riguardo e ha già in più occasioni espresso le proprie argomentazioni. Le disposizioni specifiche proposte come modifica del regolamento finanziario servirebbero anche a consolidare alcune disposizioni normative utilizzate per l'insieme degli strumenti strutturali. Le rate annuali consentono alla Commissione di gestire un più vasto programma di investimenti con un maggior numero di progetti paralleli evitando così di impegnare annualmente importi elevati, che nei primi anni rimarrebbero in gran parte inutilizzati dal momento che gli impegni non possono essere tradotti in pagamenti finché non si constati un effettivo avanzamento nell'attuazione dei progetti.*

6.11. *Nel 2000, la responsabilità dell'intero ciclo di gestione dei progetti Phare è stata concentrata nella DG ELARG. Fino a quel momento, la DG ELARG era responsabile della programmazione mentre della restante parte del ciclo di gestione dei progetti si occupava l'SCR.*

6.12. *Il pagamento degli stanziamenti Sapard è possibile solo dopo la delega da parte della Commissione della gestione dei programmi ad organismi di pagamento accreditati. Nessuno dei paesi candidati è riuscito ad ottenere una simile delega nel 2000 e ciò ha impedito la realizzazione dei pagamenti.*

L'utilizzazione degli stanziamenti di pagamento relativi al programma ISPA è subordinata a precise condizioni di attuazione, tanto generali (creazione delle strutture definite nel protocollo di intesa), quanto specifiche ai singoli progetti. L'obiettivo per il 2000 è stato quello di utilizzare gli

⁽⁸⁾ Paragrafi 29-31 del parere.

Tabella 6.2 — Aiuto di preadesione — Rubrica delle prospettive finanziarie: Aiuto di preadesione

(in Mio EUR ed in %)

		Massimale delle prospettive finanziarie	Evoluzione del bilancio		Esecuzione del bilancio					
			Stanziameti iniziali ⁽¹⁾	Stanziameti definitivi disponibili ⁽²⁾	Stanziameti utilizzati	% degli stanziamenti definitivi disponibili	Stanziameti riportati al 2001	% degli stanziamenti definitivi disponibili	Stanziameti annullati	% degli stanziamenti definitivi disponibili
Agricoltura (B7-0 1 0)	SI		519,1	528,9	528,9	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	SP		190,1	140,1	0,0	0,0	140,1	100,0	0,0	0,0
Agricoltura (B7-0 1 0 A)	SI		9,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	100,0
	SP		9,9	9,9	0,0	0,0	0,0	0,0	9,9	100,0
Totale B7-0 1	SI		529,0	529,0	528,9	100,0	0,0	0,0	0,1	0,0
	SP		200,0	150,0	0,0	0,0	140,1	93,4	9,9	6,6
Strumento strutturale di preadesione (B7-0 2 0)	SI		1 039,0	1 046,4	1 005,0	96,0	41,2	3,9	0,1	0,0
	SP		226,0	171,0	2,5	1,5	0,0	0,0	168,5	98,5
Strumento strutturale di preadesione (B7-0 2 0 A)	SI		19,0	11,6	11,3	96,8	0,0	0,0	0,4	3,2
	SP		19,0	4,0	0,0	1,0	0,0	0,0	4,0	99,0
Totale B7-0 2	SI		1 058,0	1 058,0	1 016,3	96,1	41,2	3,9	0,5	0,0
	SP		245,0	175,0	2,5	1,5	0,0	0,0	172,5	98,5
Aiuto economico ai paesi associati dell'Europa centrale ed orientale (B7-0 3 0)	SI		1 344,3	1 358,4	1 357,1	99,9	0,0	0,0	1,3	0,1
	SP		1 035,2	1 015,2	1 010,7	99,6	0,0	0,0	4,4	0,4
Aiuto economico ai paesi associati dell'Europa centrale ed orientale (B7-0 3 0 A)	SI		73,8	59,7	48,8	81,7	0,0	0,0	10,9	18,3
	SP		73,8	33,8	1,5	4,4	0,0	0,0	32,3	95,6
Cooperazione transfrontaliera (B7-0 3 1)	SI		159,0	159,0	159,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	SP		140,0	200,0	187,8	93,9	0,0	0,0	12,2	6,1
Cooperazione con i paesi associati dell'Europa centrale ed orientale nel quadro del trattato Euratom (B7-0 3 2)	SI		2,7	2,7	2,1	80,9	0,0	0,0	0,5	19,1
	SP		2,1	2,1	0,8	41,0	0,0	0,0	1,2	59,0
Totale B7-0 3	SI		1 579,7	1 579,7	1 567,0	99,2	0,0	0,0	12,7	0,8
	SP		1 251,0	1 251,0	1 200,9	96,0	0,0	0,0	50,1	4,0
Totale rubrica 7	SI		3 166,7	3 166,7	3 112,2	98,3	41,2	1,3	13,3	0,4
	SP		1 696,0	1 576,0	1 203,4	76,4	140,1	8,9	232,5	14,8
Strategia di preadesione a favore di Malta (B7-0 4 0)	SI		0,0	6,0	6,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	SP		0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	100,0
Strategia di preadesione a favore di Cipro (B7-0 4 1)	SI		0,0	9,0	1,7	18,9	7,3	81,1	0,0	0,0
	SP		0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	100,0
Totale B7-0 4	SI		0,0	15,0	7,7	51,3	7,3	48,7	0,0	0,0
	SP		0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	100,0
Totale titolo B7-0	SI	3 174,0	3 166,7	3 181,7	3 119,9	98,1	48,5	1,5	13,3	0,4
	SP		1 696,0	1 578,0	1 203,4	76,3	140,1	8,9	234,5	14,9

⁽¹⁾ Bilancio adottato a titolo definitivo dal Parlamento europeo il 16 décembre 1999 (GU L 40 del 14.2.2000).

⁽²⁾ Stanziamenti di bilancio modificati dopo aver tenuto conto dei bilanci rettificativi e suppletivi degli storni, ma che non comprendono gli stanziamenti riportati dal 1999, gli stanziamenti derivanti dal riutilizzo di entrate nonché da entrate provenienti dalla partecipazione di terzi e da altre entrate corrispondenti ad una determinata destinazione e gli stanziamenti ricostituiti.

Fonte: Conto di gestione 2000.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

strumento ISPA sono stati quasi tutti annullati, poiché gli unici pagamenti effettuati sono ammontati a 2,5 milioni di euro ⁽⁹⁾, e per scopi diversi da quelli esplicitamente previsti dal regolamento ISPA. Sulla base della decisione n. 2000/474/CE ⁽¹⁰⁾ del Consiglio, nel luglio 2000 ⁽¹¹⁾ la Commissione ha deciso di ricavare il contributo comunitario destinato al progetto di depurazione del Danubio dalle linee di bilancio B7-0 2 0 (ISPA), B7-0 3 0 (Phare) e B7-5 4 1 (Obnova).

6.13. La gestione di bilancio della rubrica 7 presenta caratteristiche molto simili a quelle della rubrica 4 (cfr. per maggiori dettagli i paragrafi 5.2-5.18), e cioè:

- a) una forte concentrazione degli impegni alla fine dell'esercizio: nel corso del solo mese di dicembre, infatti, è stato impegnato il 59 % dei 3 130 milioni di euro impegnati nel 2000 sul titolo B7-0. Ciò è principalmente dovuto all'impegno tardivo dei programmi ISPA e Sapard (il 33 % del programma Phare è stato impegnato in dicembre);
- b) la totale assenza di pagamenti per i programmi Sapard ed ISPA ha avuto l'effetto di far aumentare meccanicamente del 61 % gli impegni ancora da liquidare (RDL) del titolo B7-0. L'aumento degli RDL per il programma Phare è del 18 %;
- c) il mese di dicembre si caratterizza per una concentrazione dei pagamenti, (il 25,1 % delle spese dell'esercizio è pagato nel corso di tale mese); e
- d) il mancato utilizzo di stanziamenti di pagamento per le spese di gestione amministrativa ad iniziativa della Commissione (è stato effettivamente utilizzato solo il 3,2 % degli importi previsti).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

stanziamenti di impegno, in modo da non perderli in un momento in cui la fase di preadesione ha reso enormi le esigenze finanziarie dei paesi candidati. Un certo scarto tra impegni e pagamenti è del tutto normale in considerazione della portata dei progetti di investimento finanziati da ISPA. Il nuovo obiettivo sarà quello di fare eseguire i progetti entro i termini previsti nelle convenzioni di finanziamento e di utilizzare così progressivamente gli stanziamenti di pagamento disponibili.

6.13. Le osservazioni generali relative alla gestione della rubrica 7 non operano distinzioni tra Phare, ISPA e Sapard.

- a) Nel dicembre 2000, gli impegni Phare erano il 33 % del totale annuo (non il 34 %)
- b) L'incremento della RAL (rimanenza da liquidare) per Phare, in considerazione della crescita del programma, rappresenta di fatto una riduzione del numero di anni necessari per assorbire la RAL (in termini di impegni o di pagamenti).
- c) Le autorità nazionali inviano alla Commissione le richieste di pagamento quando sussistono le condizioni perché un pagamento possa essere effettuato. I servizi della Commissione non possono influire sui tempi di presentazione delle domande di pagamento da parte delle autorità nazionali. Dopo la verifica, i servizi della Commissione effettuano il pagamento nei tempi più brevi.
- d) La Commissione ha utilizzato gli stanziamenti destinati alla gestione amministrativa delle azioni in funzione delle proprie esigenze. Va notato che la percentuale del 2 % degli stanziamenti totali rappresenta un massimale per l'assistenza tecnica fornita dalla Commissione e non un obiettivo di spesa. Benché i pagamenti siano stati di gran lunga inferiori agli importi in bilancio, una considerevole parte degli stanziamenti di impegno inutilizzati è stata trasferita a sostegno di altri aspetti degli strumenti in questione.

⁽⁹⁾ Sono stati spesi ulteriori 42 000 euro per consulenti che hanno collaborato con la DG Politica regionale nell'ambito del processo di valutazione.

⁽¹⁰⁾ GU L 187 del 26.7.2000, pag. 45.

⁽¹¹⁾ Decisione della Commissione n. C(2000)2297.

ISPA

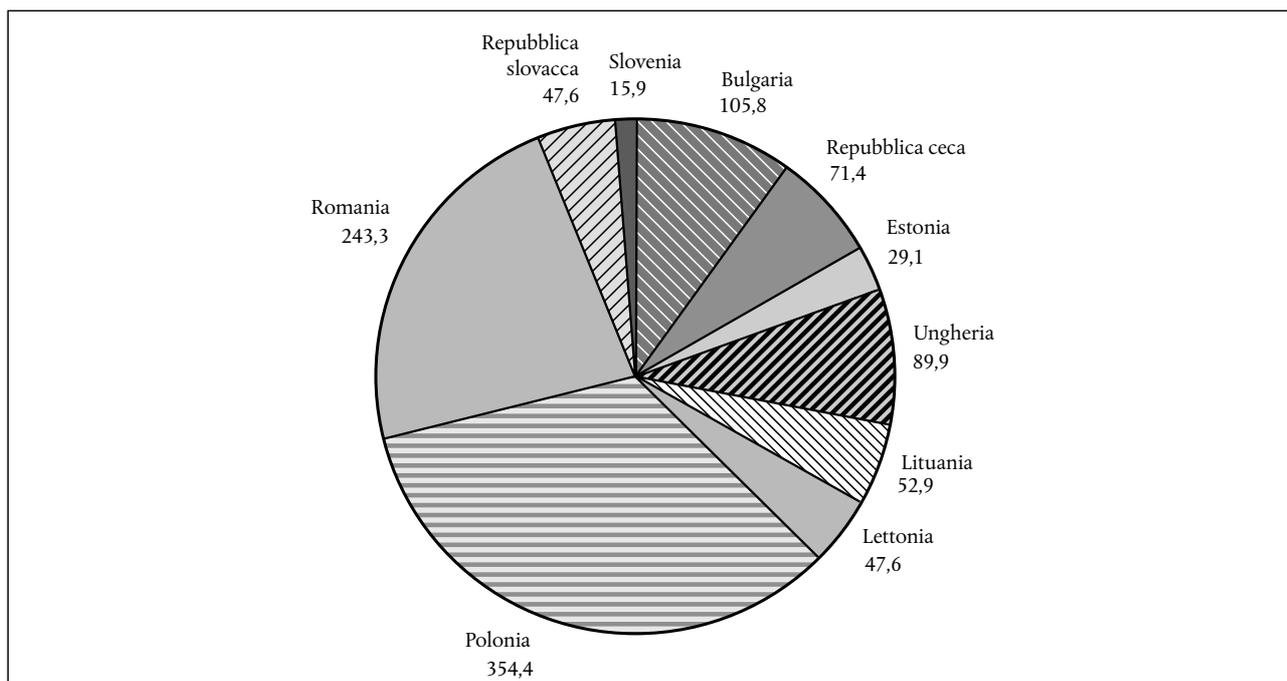
L'assegnazione dei fondi

6.14. È stata effettuata un'assegnazione indicativa dei fondi tra paesi candidati sulla base dei seguenti criteri: popolazione, prodotto interno lordo (PIL) per abitante⁽¹²⁾ e superficie⁽¹³⁾ (cfr. il **grafico 6.1**).

6.15. La ripartizione tra i paesi candidati è espressa sotto forma di «forchetta» (importi minimi e massimi di fondi ISPA ricevibili), allo scopo di incoraggiare gli Stati in questione a proporre progetti di elevata qualità e di dar prova di una certa flessibilità nella gestione del finanziamento ISPA. Sebbene le assegnazioni possano essere modificate per tener conto dei risultati degli anni precedenti, non sono stati previsti indicatori di risultato⁽¹⁴⁾.

6.15. L'«indicatore di risultato» utilizzato dal programma ISPA è costituito dalla capacità di un determinato paese a produrre e ad attuare progetti validi. Se un paese non possiede tale capacità, la Commissione impegna un importo inferiore allo stanziamento annuo per quel paese. Questa prassi è già stata seguita nel 2000.

Grafico 6.1 — Ripartizione dei fondi ISPA tra i paesi candidati nel 2000



Media degli importi minimi e massimi, in milioni di euro

⁽¹²⁾ A parità di potere d'acquisto.

⁽¹³⁾ Articolo 4 del regolamento (CE) n. 1267/1999; decisione 2000/229/CE della Commissione del 7 marzo 2000 (GU L 72 del 21.3.2000, pag. 21).

⁽¹⁴⁾ La Corte ha già evidenziato tale problema nel parere n. 10/98.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Impegni

6.16. La **tabella 6.3** mostra l'utilizzo degli stanziamenti d'impegno per l'anno 2000.

6.17. La **tabella 6.4** mostra la ripartizione per Stato e per settore delle decisioni e degli impegni effettuati nell'anno 2000.

Tabella 6.3 — Utilizzo degli stanziamenti d'impegno ISPA nel 2000

(Mio EUR)

Scopo	Impegni
Impegni relativi a 75 progetti, 13 dei quali in materia di assistenza tecnica (AT), per un importo di 8 milioni di euro	997,5
Progetto di depurazione del Danubio	7,5
Ricorso a partecipanti a contratti-quadro (selezionati per il Fondo di coesione) per assistere la Commissione (DG Politica regionale) nella valutazione dei progetti	4,2
Assegnazione di risorse ai capi Delegazione (DG Relazioni esterne) per pagare personale supplementare destinato all'attuazione del modello di «deconcentrazione» istituito per il programma PHARE a partire dal 2001	7
Totale impegni	1 016,2

Fonte: DG Politica regionale.

Tabella 6.4 — Ripartizione dei fondi ISPA

(Mio EUR)

Paese candidato	Progetti nel settore dell'ambiente		Progetti nel settore dei trasporti		Totali combinati
	Importo totale approvato	Bilancio 2000	Importo totale approvato	Bilancio 2000	
Bulgaria	77,98	52,05	80,00	52,00	
Repubblica ceca	34,77	27,82	66,22	42,17	
Estonia	19,76	15,81	15,51	12,41	
Ungheria	71,72	43,83	190,11	44,16	
Lettonia	37,69	26,57	43,44	20,18	
Lituania	22,75	18,20	42,55	34,04	
Polonia	201,84	132,99	329,85	173,97	
Romania	181,38	120,60	346,88	118,63	
Repubblica slovacca	27,22	11,61	38,57	30,85	
Slovenia	14,19	11,36	10,35	8,28	
Totale parziale	689,30	460,82	1 163,48	536,70	
Totale importi approvati					1 852,79
Totale bilancio 2000					997,52

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.18. Le decisioni della Commissione prese nel 2000 (75 progetti approvati) fissano il massimo contributo ISPA a un totale di 1 863 milioni di euro. Complessivamente, sono stati presentati alla Commissione 143 progetti; di questi, 19 non sono stati accettati e 39 sono stati rinviati per essere sottoposti al comitato di gestione ISPA nei prossimi anni. Lo stesso comitato di gestione ISPA ha espresso un parere favorevole per 85 progetti. Tra questi 85, la Commissione ha adottato una decisione nel 2000 per 77 progetti e ha provveduto ai relativi impegni per 75 di essi. Ai sensi del regolamento ISPA, l'importo non impegnato nel 2000 (865,5 milioni di euro) deve essere impegnato negli anni successivi.

6.19. La Commissione eroga le spese in ambito ISPA sulla base di convenzioni di finanziamento, da stabilirsi in collaborazione tra la Commissione ed i paesi beneficiari, per ciascun progetto. La maggior parte di queste, relative a progetti impegnati nel corso dell'anno, è stata firmata alla fine del 2000.

I ritardi nella preparazione del quadro giuridico ed amministrativo

6.20. Poiché l'ISPA è uno strumento «ibrido», che si colloca tra il sostegno ai paesi candidati all'adesione già esistente (Phare) ed il sostegno finanziario agli Stati membri (come il Fondo di coesione), è stato piuttosto difficile per la Commissione preparare in tempo il quadro giuridico e amministrativo. Oltre ai 18 mesi occorsi, dopo il dicembre 1997, per approvare il regolamento ISPA, sono stati necessari ulteriori nove mesi (fino al marzo 2000) per decidere in merito alla ripartizione degli aiuti tra i paesi candidati. Nonostante queste limitazioni, alla fine del 2000 erano state approvate tutte le strategie nazionali ISPA e 75 progetti, grazie ai considerevoli sforzi compiuti dalla DG Politica regionale.

6.21. La preparazione della normativa ISPA si è rivelata un esercizio lungo e complicato, dal momento che le numerose direzioni generali coinvolte hanno dovuto contemperare in maniera adeguata le norme relative ai Fondi strutturali e quelle in materia di aiuti esterni.

6.20. Già nel 1999, la Commissione si è occupata della preparazione dei paesi candidati: sin dall'inizio, dai primi mesi del 1999, la negoziazione delle strategie, dei gruppi di progetti e delle procedure si è svolta contemporaneamente alla preparazione del quadro amministrativo/giuridico.

La ripartizione dell'assistenza ha ricevuto il parere favorevole del comitato di gestione ISPA nella riunione del 21 dicembre 1999.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.22. In aggiunta al tempo necessario per adottare il regolamento, per quanto concerne l'adozione delle disposizioni di esecuzione sono state constatate le seguenti lacune:

- a) le «norme comuni relative all'ammissibilità della spesa» (articolo 7, paragrafo 7, del regolamento ISPA) sono state adottate in occasione della riunione del comitato di gestione ISPA ⁽¹⁵⁾ del dicembre 1999;
- b) la DG Politica regionale ha dovuto iniziare a preparare lo strumento ISPA avvalendosi di un'équipe molto ridotta, mentre veniva sviluppato in parallelo il quadro giuridico per l'attuazione. La stessa direzione ISPA è divenuta pienamente operativa solo nell'aprile 2000;
- c) un «manuale ISPA», contenente disposizioni d'attuazione per tale strumento ⁽¹⁶⁾, è stato presentato ai paesi candidati nel maggio 2000;
- d) le disposizioni interne sulla ripartizione delle responsabilità e le procedure di consultazione interservizi sono state formalmente approvate solo nel luglio 2000;
- e) a differenza dal Fondo di coesione, i paesi richiedenti non sono autorizzati ad applicare le proprie norme

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.22. *Le disposizioni di esecuzione (gli allegati delle convenzioni di finanziamento) hanno ricevuto il parere favorevole del comitato di gestione ISPA il 21 dicembre 1999 e sono state introdotte nelle prime convenzioni di finanziamento concluse.*

- a) *Le norme relative all'ammissibilità sono state adottate sei mesi prima della presentazione delle misure ISPA al comitato di gestione.*
- c) *Il «manuale ISPA» si concentra sull'attuazione dei progetti, poiché tutti gli aspetti relativi alla preparazione degli stessi erano stati comunicati ai paesi beneficiari già all'inizio del 1999 nei «formulari di domanda di contributi».*
- d) *Le consultazioni interservizi seguono le norme generali in vigore alla Commissione; la procedura di autorizzazione nei confronti del commissario responsabile della politica regionale è senz'altro molto utile, ma non è strettamente necessaria per consentire alla Commissione di adottare decisioni (con procedura scritta o orale)*
- e) *La «Guida pratica» relativa alle procedure negli appalti pubblici modifica e sostituisce — per l'insieme dell'aiuto*

⁽¹⁵⁾ Il comitato in questione è tenuto a formulare un parere sul progetto di misura destinata al finanziamento ISPA. Si compone di rappresentanti degli Stati membri ed è presieduto da un rappresentante della Commissione. La BEI nomina un proprio rappresentante, senza diritto di voto.

⁽¹⁶⁾ Alcune questioni, come l'utilizzo degli interessi maturati sugli anticipi previsti del 20 % dell'importo totale del progetto, sono trattate solo nel manuale ISPA anziché nelle convenzioni di finanziamento. Ciò evidenzia l'importanza di tali disposizioni.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

in materia di appalti, ma devono utilizzare quelle contenute nella «Guida pratica»⁽¹⁷⁾. Il regolamento ISPA ha già dovuto essere modificato⁽¹⁸⁾, dal momento che non era stata inclusa nel regolamento ISPA iniziale una deroga all'applicazione del Titolo IX, articolo 114, del regolamento finanziario⁽¹⁹⁾ come quella prevista nel regolamento Phare. Ciò ha causato problemi relativamente al cofinanziamento fornito dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS);

f) le procedure amministrative interne non erano chiare: la formulazione confusa del regolamento ISPA ha causato lunghe discussioni riguardo al momento in cui si potevano effettuare gli impegni e firmare le convenzioni di finanziamento. A seguito di equivoci di ordine amministrativo, due progetti polacchi in campo ambientale⁽²⁰⁾, per un importo di circa 41 milioni di euro, che avevano ricevuto parere favorevole da parte del comitato di gestione ISPA nell'ottobre 2000, non sono stati impegnati in tale anno. Tre convenzioni di finanziamento⁽²¹⁾ erano già state firmate dalla Commissione e dal paese candidato prima degli impegni corrispondenti. Di conseguenza, è stato necessario avviare nuovamente parte della procedura interna di approvazione formale;

g) otto dei dieci «protocolli d'intesa» (tra la Commissione e i paesi candidati) relativi all'utilizzo del «Fondo nazionale»⁽²²⁾, che costituiscono una precondizione per il versamento dei fondi ISPA da parte della Commissione ai paesi candidati, sono stati firmati solo alla fine del 2000.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

esterno — una precedente guida applicabile all'ISPA fino all'entrata in vigore dell'attuale (1.3.2001)

La Commissione riconosce che il regolamento ISPA presenta una lacuna riguardo alla possibilità di eventuali eccezioni alle disposizioni dell'articolo 114 del regolamento finanziario. Per rimediare a tale mancanza, l'8 marzo 2001, la Commissione ha sottoposto al Consiglio una proposta di modifica del regolamento ISPA [COM(2001) 110 def.].

g) Il ritardo della firma delle convenzioni di finanziamento non ha causato ritardi di attuazione nei due paesi interessati.

⁽¹⁷⁾ Ai sensi delle convenzioni di finanziamento, il manuale DIS (*Decentralised Implementation System* — Sistema d'attuazione decentrata), previsto per i programmi Phare, prevede una procedura dettagliata in materia di gare e di appalti. Tuttavia, la parte relativa ai contratti per l'esecuzione di lavori è stata solo parzialmente sviluppata. La nuova «guida pratica» era disponibile all'inizio del 2000.

⁽¹⁸⁾ COM(2001) 110 def.

⁽¹⁹⁾ In via eccezionale, possono partecipare alle gare anche offerenti provenienti da Stati diversi dagli Stati membri e dai paesi beneficiari.

⁽²⁰⁾ 2000/PL/16/P/PE002 e 019.

⁽²¹⁾ 2000/PL/16/P/PE001, PT002 e PT003.

⁽²²⁾ Entità singola, in ciascun paese candidato, attraverso la quale devono transitare tutti i fondi comunitari concessi in ambito ISPA.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.23. Nonostante il regolamento ISPA non richieda l'approvazione delle relative strategie nazionali, il manuale ISPA ⁽²³⁾ lo considera necessario. Il 60 % dei piani di strategia nazionali in materia di trasporti ed ambiente è stato presentato nella stessa riunione del comitato di gestione ISPA in cui sono stati discussi i corrispondenti progetti; gli altri solo pochi mesi prima. Per evitare ulteriori ritardi, le strategie ed i progetti sono stati preparati in parallelo. Ancorché ciò abbia richiesto notevoli sforzi da parte della Commissione, non si tratta dell'approccio più logico, dal momento che comporta il rischio di non predisporre le strategie più pertinenti o di non individuare i progetti più idonei.

6.24. I ritardi del processo decisionale hanno creato problemi in taluni paesi candidati, dove la quota parte del bilancio nazionale relativa ad un progetto particolare è stata approvata e ha dovuto essere utilizzata nell'avvio del progetto (spesso preparato con il sostegno Phare) prima dell'approvazione della Commissione. Di conseguenza, tutte le spese sostenute prima della firma della convenzione di finanziamento non erano ammissibili.

Il mancato ricorso agli aiuti rimborsabili

6.25. Ai sensi del regolamento ISPA, l'assistenza comunitaria può assumere la forma di aiuti diretti a fondo perduto, aiuti rimborsabili o qualsiasi altra forma di aiuti. Sinora, il finanziamento ISPA si è tradotto unicamente in contributi, ed il 95 % dei progetti impegnati nel 2000 è stato sovvenzionato ad un tasso superiore al 50 %. Per 41 progetti, 11 dei quali in campo ambientale, è stato approvato il tasso massimo del 75 %.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.23. *Per garantire la conformità degli investimenti finanziati nel quadro del programma ISPA agli obiettivi strategici finalizzati all'adesione, la Commissione ha invitato i paesi candidati a preparare le strategie prima della presentazione dei progetti ai comitati di gestione. In genere, la preparazione di queste strategie è iniziata molto prima della presentazione al comitato e prima che le domande fossero presentate alla Commissione. L'approccio scelto ha consentito la presentazione al comitato di un numero sufficiente di progetti validi conformi ai requisiti fissati dal regolamento ISPA e agli obiettivi strategici finalizzati all'adesione.*

6.24. *La Commissione riconosce la gravosità delle procedure di firma delle convenzioni di finanziamento. I paesi candidati sono pienamente consapevoli del fatto che le spese sostenute prima della firma da parte della Commissione della convenzione di finanziamento non sono ammissibili al finanziamento ISPA.*

6.25. *La Commissione tiene a sottolineare che l'eccezionale tasso dell'85 % consentito dal regolamento ISPA per i contributi non è stato utilizzato per nessuno dei progetti decisi nel 2000. Il tasso medio applicato nel 2000 (dell'ordine del 64 %) può essere considerato moderato, se si pensa che numerosi progetti non generano entrate.*

⁽²³⁾ «È evidente che un'individuazione efficace dei progetti presuppone una strategia (...). Ciascun paese beneficiario deve pertanto definire una strategia nazionale ISPA in materia di trasporti, nonché una strategia nazionale ISPA in materia ambientale. (...) Le strategie nazionali ISPA dovrebbero basarsi sui Partenariati d'adesione, e farvi riferimento, nonché sul Programma nazionale per l'adozione dell'*acquis*; dovrebbero inoltre fondarsi sui corrispondenti documenti di programmazione nazionali.»

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.26. Allo scopo di potenziare l'effetto leva delle risorse disponibili, il regolamento ISPA dispone che il tasso di sovvenzionamento venga ridotto in funzione della disponibilità di cofinanziamenti, della capacità delle misure di generare entrate e dell'adeguata applicazione del principio «chi inquina paga» oppure che gli aiuti erogati siano rimborsabili.

6.27. La DG Bilancio ha sostenuto la necessità di compiere un'analisi più approfondita della capacità di generare entrate al momento della valutazione del progetto. Ad esempio, il livello delle tariffe o degli oneri stabiliti dovrebbe tenere in considerazione il previsto aumento del reddito dei nuclei familiari. Sino ad ora, la Commissione non ha fatto ricorso ad aiuti rimborsabili. Il regolamento ISPA specifica che le sovvenzioni rimborsate alle autorità di gestione o ad un'altra autorità pubblica siano riassegnate per scopi identici. Le convenzioni di finanziamento dovrebbero specificare le modalità di tali assegnazioni, in particolare i meccanismi di controllo applicabili.

Le lacune dell'assistenza tecnica

6.28. Il sostegno finanziario destinato ad aiutare i paesi candidati nella fase di preparazione dei progetti (inclusa la fase di potenziamento delle istituzioni) è stato fornito da diversi strumenti ⁽²⁴⁾, finanziati da Phare nel modo seguente:

- a) i «Programmi speciali di preparazione ai Fondi strutturali» (*Special Preparatory Programmes for Structural Funds, SPP*) sono stati lanciati nel 1998 allo scopo di aiutare i paesi candidati a sviluppare le proprie competenze in materia di elaborazione di politiche, nonché di migliorare le strutture amministrative e le procedure di bilancio necessarie alla loro futura partecipazione ai programmi strutturali comunitari. Di conseguenza, Phare ha contribuito alla

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.26. *La Commissione sa bene che i progetti devono essere ad un livello accessibile agli utenti dell'infrastruttura e tiene conto del fatto che il livello dei redditi nei paesi candidati è notevolmente inferiore che negli Stati membri. Durante la valutazione dei progetti ambientali, la Commissione stima le future entrate, comprese quelle derivanti dall'applicazione del principio «chi inquina paga», e decide sul tasso di contributo necessario a rendere il progetto finanziariamente vitale per la sua intera durata. Per i progetti ambientali, i tassi dei contributi concessi variano tra il 49 e il 75 %. I progetti in materia di trasporti, in particolare quelli relativi alle strade, non prevedono entrate che possano determinare una riduzione del tasso di contributo. L'applicazione di un tasso ridotto è ancor meno giustificata nel caso dei progetti relativi a corridoi, per i quali il programma ISPA finanzia solo sezioni limitate dei corridoi.*

6.27. *La Commissione ritiene che gli aiuti rimborsabili richiedano sofisticate strutture di attuazione, di monitoraggio e di controllo non ancora attivate nei paesi candidati. Passare troppo presto ad un regime di aiuti rimborsabili significherebbe contravvenire ai principi della sana gestione dell'assistenza comunitaria. Gli obiettivi dell'assistenza con effetto leva possono essere raggiunti anche riducendo il tasso di contributo, come è stato fatto per diversi progetti.*

Ai candidati al contributo è richiesta un'analisi finanziaria del progetto, nella quale rientrano gli aspetti evidenziati dalla Corte. La consistenza e la qualità dell'analisi finanziaria sono esaminate in fase di valutazione.

6.28. *Occorre notare che gli obiettivi di questi programmi sono stati raggiunti, come dimostra il fatto che il numero di progetti correttamente elaborati sia stato tale da consentire l'impegno dell'intero stanziamento ISPA per il 2000.*

⁽²⁴⁾ Attuati sotto la responsabilità della DG Allargamento e delle Delegazioni.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

preparazione dell'attuazione di ISPA e Sapard ed alla definizione delle relative strategie nazionali. Gli «SPP» potrebbero essere attuati tramite i cosiddetti «progetti di gemellaggio» (*twinning projects*)⁽²⁵⁾, intesi come principale strumento nell'assistenza alla fase di potenziamento delle istituzioni;

- b) *Large Scale Infrastructure Facility* (agevolazioni per infrastruttura su larga scala), parte 4 (LSIF IV)⁽²⁶⁾;
- c) altri programmi nazionali finanziati da Phare; tali programmi hanno aiutato i paesi candidati nell'individuazione e nella preparazione dei progetti ISPA.

L'attuazione di tali programmi è stata ritardata da problemi con i consulenti, nonché dalla mancanza di impegno da parte degli stessi paesi candidati. Nel caso di alcuni dei progetti di gemellaggio ISPA affiancati ad SPP, è stata riscontrata una mancanza di chiari orientamenti da parte della Commissione.

6.29. A partire dal 2000, sono stati messi a disposizione fondi ISPA anche per l'assistenza tecnica. Alcuni progetti sono stati preparati con il sostegno bilaterale degli Stati membri o dagli stessi paesi candidati.

6.30. La Commissione non ha né adeguatamente valutato le necessità in materia di assistenza tecnica, né definito le priorità. La Corte non è stata in grado di ottenere un quadro completo del finanziamento comunitario speso nel 2000 per i vari tipi di assistenza tecnica relativi alla preparazione dei progetti ISPA.

6.30. La Commissione sottolinea che la qualità dell'assistenza tecnica può essere effettivamente misurata solo guardando alla qualità della domanda prodotta.

Per Phare, la Commissione può disporre facilmente solo dei dati relativi ai contratti catalogati in base a codici esistenti. La preparazione per ISPA non rientra tra i codici esistenti. Pertanto, per approntare le informazioni che la Corte richiede occorrerebbe una specifica ricerca manuale all'interno delle basi di dati dei contratti *Désirée* e *Perseus* per tutti i programmi indicati dalla Corte al punto 6.36. Tecnicamente la cosa è possibile, ma richiederebbe moltissimo tempo e la Commissione è del parere che il costo di tale ricerca sarebbe sproporzionato rispetto al relativo beneficio. Nel quadro del riesame di Phare per il 2000 è stata prevista la messa a punto di un più sofisticato sistema di gestione delle informazioni.

⁽²⁵⁾ Fornisce il contesto, per le amministrazioni e le organizzazioni parastatali dei paesi candidati, necessario alla collaborazione con le rispettive controparti negli Stati membri.

⁽²⁶⁾ Precursore del finanziamento ISPA.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.31. Di conseguenza, le strategie nazionali e le domande per i progetti ISPA infine presentate alla Commissione non hanno rispettato i criteri da questa stabiliti, e i diversi servizi della Commissione competenti hanno dovuto compiere notevoli sforzi per portarle ad un livello accettabile. In particolare, sono state riscontrate lacune nella preparazione delle analisi economiche e finanziarie.

Il coordinamento è necessario per completare il processo di decentramento

6.32. La creazione di due nuovi strumenti di preadesione (ISPA e Sapard), con diversi regolamenti e disposizioni di esecuzione affiancatisi al già esistente programma Phare, ha costituito una grande sfida per i paesi candidati, che hanno dovuto gestire tali fondi tentando, nel contempo, di riformare le rispettive amministrazioni nazionali (27).

6.33. L'individuazione dei progetti in materia di trasporti si è basata sulla «Valutazione dei fabbisogni in termini di infrastrutture di trasporto» (*Transport Infrastructure Needs Assessment, TINA*), che ha individuato i componenti della futura «Rete transeuropea» (*Trans-European Network, TEN*) nei paesi candidati. In campo ambientale non è stata svolta un'analoga valutazione dei fabbisogni. Di conseguenza, come nel caso del Fondo di coesione, la Commissione ha deciso di concentrarsi su specifici sotto-settori. Il «Programma ambientale prioritario per l'adesione» (*Priority Environmental Programme for Accession, PEPA*), il cui ambito è più ampio rispetto ad ISPA, sta sviluppando una banca dati di potenziali progetti ambientali per aiutare i paesi candidati ad individuare progetti prioritari a medio e lungo termine. Il programma PEPA è stato lanciato alla fine del 1999; le prime analisi per paese sono state presentate alla fine del 2000.

6.34. Fattore fondamentale per il successo dell'ISPA è l'introduzione di appropriate strutture di programmazione e gestione in ciascun paese beneficiario (28). Il regolamento di coordinamento prevede la possibilità di rinunciare all'approvazione preventiva, da parte della Commissione, della selezione dei progetti, delle operazioni di gara e di aggiudicazione degli appalti non appena la capacità di gestione del progetto, le procedure di controllo finanziario interno e le strutture delle finanze pubbliche nei paesi candidati siano considerate appropriate.

(27) Cfr. le conclusioni della Corte, formulate al paragrafo 5.73 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999 (GU C 342 dell'1.12.2000).

(28) L'articolo 9 del regolamento ISPA prevede che i paesi beneficiari istituiscano, dal 1° gennaio 2000 e comunque non oltre il 1° gennaio 2002, adeguati sistemi di gestione e di controllo.

6.34. *Sin dall'inizio, il programma ISPA è stato attuato con il sistema di attuazione decentrato (DIS), simile a quello applicabile a Phare. Ciò significa che, a parte l'approvazione preventiva da parte della Commissione delle operazioni di gara e di aggiudicazione, il paese candidato è responsabile dell'attuazione del progetto per il quale è stata firmata la convenzione di finanziamento ed in particolare della gestione e del controllo finanziari. L'articolo 12, paragrafo 2, del regolamento di coordinamento prevede che, se taluni criteri e condizioni sono soddisfatti, il requisito dell'approvazione preventiva delle procedure di gara e di appalto possa essere soppresso con una decisione della Commissione che introduce il DIS esteso (EDIS). Obiettivo della Commissione per il 2000 è stato quello di assicurarsi che gli organismi competenti creassero le strutture necessarie ad una gestione dell'ISPA conforme al DIS e che queste fossero operative entro la data di inizio dell'attuazione dei progetti ISPA. La richiesta del luglio 2000 è stata trasmessa ai paesi candidati a tal fine. Nel riesame di PHARE sono contenuti i principi fondamentali dell'EDIS. I servizi della Commissione hanno preparato un unico*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.35. Tale questione è strettamente legata ai negoziati di adesione relativi al «Capitolo 28 (Controllo finanziario)». Per i paesi candidati con i quali è stata negoziata una chiusura provvisoria di tale capitolo, è importante completare il processo di decentramento, affinché tali Stati possano essere pronti al momento dell'adesione. Nel documento intitolato «Phare 2000 Review»⁽²⁹⁾, si è previsto di decentrare completamente la responsabilità dell'attuazione dell'ISPA delegandola ai paesi candidati a partire dal 2002 e di potenziare il sostegno alle autorità incaricate dell'attuazione che siano state approvate dai paesi candidati e dalla Commissione. Solo nel luglio 2000, la DG Politica regionale ha richiesto ai paesi candidati di fornire una valutazione delle rispettive capacità in materia di gestione decentrata.

Il coordinamento deve essere migliorato

6.36. Il regolamento di coordinamento specifica che la Commissione è responsabile del coordinamento dei tre strumenti (Phare, ISPA e Sapard), in particolare per quanto concerne la definizione degli orientamenti di preadesione per ciascun paese. In pratica, ciò è sfociato nei «Documenti di assistenza generale» (*General assistance documents*) del marzo 2000 e dell'aprile 2001, che comunque non vanno al di là della descrizione del livello di preparazione dei paesi candidati a quella data.

6.37. Per quanto concerne i progetti di infrastrutture nel settore dei trasporti, all'inizio non è stato stabilito alcun legame tra i diversi Comitati direttivi TINA/TEN ed il comitato di gestione ISPA per garantire un'armoniosa esecuzione dei progetti.

6.38. Il coordinamento interservizi della valutazione delle strategie nazionali ISPA e delle domande di progetto sta funzionando in modo appropriato, in particolare dal momento della formalizzazione di tali procedure, intervenuta alla metà del 2000.

documento di lavoro per PHARE ed ISPA, comprensivo di un elenco di controllo per ciascuna delle condizioni preliminari definite nel regolamento (CE) n. 1266/1999 del Consiglio, e tale documento è stato inviato ai paesi candidati nel gennaio 2001 come strumento di assistenza per la preparazione all'EDIS. Al documento sono seguite, nel 2001, riunioni con i paesi candidati per l'illustrazione dettagliata dei requisiti per l'EDIS e delle azioni da intraprendere.

6.35. Il documento di assistenza generale per il 2001 è stato discusso il 26 aprile 2001 con il comitato di gestione Phare, che lo ha giudicato favorevolmente. Esso fornisce informazioni circa le priorità e gli stanziamenti indicativi per ciascun paese e per ciascuno strumento, circa il coordinamento con la BEI e con gli IFI e circa i progressi e le prospettive per la gestione decentrata.

6.36. Molti dei rappresentanti degli Stati membri che fanno parte del comitato di gestione ISPA ricoprono anche la carica di presidente o di vicepresidente di comitati direttivi TINA/TEN. Per quanto riguarda il coordinamento dei progetti, la Commissione ha designato un proprio responsabile per ciascuno dei 10 corridoi. Tramite questi responsabili, a partire dal settembre 2000, la Commissione ha avviato una cooperazione con i comitati direttivi dei diversi corridoi.

⁽²⁹⁾ Comunicazione del sig. Verheugen, C(2000)3103/2 del 27 ottobre 2000.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.39. L'approccio al processo di valutazione varia a seconda delle Direzioni generali:

- a) la DG Ambiente ha assunto un consulente per mettere a punto dei formulari sotto forma di liste di controllo da utilizzare per la procedura di approvazione. Il medesimo consulente è in grado di pronunciarsi su progetti complessi;
- b) le risorse della DG Trasporti e Energia le consentono di occuparsi unicamente della questione della coerenza tra i progetti e le strategie nazionali e comunitarie in materia di trasporti;
- c) la direzione ISPA della DG Politica regionale si avvale talvolta di consulenti esterni per la valutazione dei progetti. In aggiunta, è stato stipulato un contratto-quadro con la BEI, che fornisce assistenza tecnica per un numero limitato di domande di progetto.

6.40. Eccezion fatta per i requisiti (genericamente formulati) di cui agli allegati I e II del regolamento ISPA, non è stato possibile individuare orientamenti chiari che definissero i criteri di approvazione. Non è stato riscontrato, nell'ambito della DG Politica regionale o tra i diversi servizi della Commissione, un approccio armonizzato in materia di procedura di valutazione, né è stato dato un seguito adeguato ai commenti formulati dalle diverse direzioni generali.

SAPARD

Le conseguenze della complessità del quadro giuridico

6.41. Il regolamento Sapard è complesso, poiché combina elementi di tre diverse politiche: la programmazione pluriennale dei Fondi strutturali, le procedure di controllo finanziario del FEAOG-Garanzia e gli accordi internazionali in materia di aiuti esterni. In aggiunta, poiché tali procedure di gestione e controllo non esistevano nei paesi beneficiari, la base giuridica ha dovuto essere sviluppata dalla Commissione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.39.

- b) *Il contributo della DG TREN sugli orientamenti ISPA in materia di trasporti è stato estremamente valido e ciò emerge in particolare dal documento tecnico datato 28 agosto 2000 e presentato per informazione al comitato di gestione ISPA nel febbraio 2001. Nel corso delle consultazioni interservizi, inoltre, la DG TREN verifica di norma la conformità dei progetti in materia di trasporti a numerosi accordi europei (AGR, AGTC, TEM) e alle disposizioni della direttiva CE n. 96/53 sui pesi per asse e sulle dimensioni.*

6.40. *I criteri di valutazione dei progetti sono chiaramente descritti nel regolamento e nel formulario di domanda di contributi. La valutazione è effettuata dall'insieme dei servizi della Commissione in funzione delle rispettive competenze secondo una procedura interservizi di doppia consultazione ormai consolidata. Il seguito dato alle osservazioni formulate dalle diverse DG segue le medesime regole interne ed è definito nella procedura di autorizzazione avviata a favore del commissario responsabile della politica regionale.*

6.41. *La Commissione ha definito un quadro finanziario per l'attuazione dei programmi di sviluppo rurale nei paesi terzi con sufficienti garanzie di utilizzo e di giustificazione dell'utilizzo dei fondi comunitari. L'obiettivo perseguito era duplice: gestire il sistema in un modo che si era già dimostrato efficace all'interno della Comunità e far sì che prima dell'adesione i paesi candidati acquisissero dimestichezza con l'applicazione di norme comunitarie interne.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.42. Il regolamento Sapard non ha chiaramente definito il quadro giuridico e gestionale e la Commissione ha impiegato sette mesi per armonizzare i requisiti eterogenei e applicare i principi per l'attuazione di Sapard. La Commissione aveva considerato l'opportunità di presentare una nuova proposta al Consiglio per fornire una base giuridica, ma non l'ha fatto in quanto non lo riteneva necessario.

6.43. Il regolamento prevedeva che la Commissione adottasse disposizioni finanziarie dettagliate; ciò è avvenuto nel giugno 2000. Poiché il regolamento non poteva essere direttamente applicato nei paesi candidati, la Commissione ha dovuto trasformare le disposizioni in oggetto in un accordo internazionale («Accordo pluriennale di finanziamento»). I negoziati e la redazione dell'accordo con i dieci paesi candidati hanno richiesto sei mesi; il documento che ne è scaturito è stato approvato dalla Commissione il 29 novembre 2000.

6.44. Le procedure di gestione e di controllo finanziari contenute nell'accordo internazionale sono quelle del FEAOG-Garanzia (compresi gli organismi pagatori e le procedure di liquidazione dei conti). Le procedure di gestione e di controllo finanziari applicabili a programmi simili negli Stati membri sono quelle dei Fondi strutturali. Sebbene i sistemi in via di introduzione metteranno a disposizione dei paesi candidati esperienze pertinenti, sembra che alcune delle procedure introdotte siano temporanee e che, subito dopo l'adesione, non saranno più necessarie.

La gestione della Commissione

6.45. È evidente che la Commissione ha potuto disporre di poco tempo per definire il quadro giuridico e mettere a punto i programmi di sviluppo rurale Sapard. Sia per la Commissione che per i paesi candidati, il fatto che i programmi di sviluppo rurale siano stati approvati in maniera tempestiva ha costituito un risultato di rilievo. Inoltre, è stata conclusa con successo anche la procedura di stesura e firma degli accordi internazionali.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.42. Il regolamento (CE) n. 1268/1999 del Consiglio dispone che il programma Sapard sia attuato secondo i principi del FEAOG e secondo la normativa in materia di aiuti esterni della Comunità. Inoltre, il regolamento finanziario prevede, al titolo IX (aiuti esterni), l'approvazione preventiva da parte della Commissione delle attività di gestione (quali la selezione dei progetti e le operazioni di gara e di aggiudicazione). L'attuazione del regolamento 1268/1999 comporterà un gran numero di domande per progetti spesso piccoli e pertanto la delega delle attività di gestione ai paesi candidati, come previsto dal regolamento 1266/1999, si è rivelata una necessità. Inevitabilmente l'elaborazione di un nuovo sistema ha richiesto un certo tempo.

6.44. Dopo l'adesione, basterà apportare solo piccole modifiche al sistema creato per Sapard affinché questo possa rispondere agli attuali requisiti fissati per i fondi strutturali e per il FEAOG-Garanzia.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

I problemi affrontati dai paesi candidati nella messa a punto dei sistemi

6.46. I paesi candidati non avevano esperienza nella messa a punto dei sistemi di gestione e controllo necessari per amministrare i fondi comunitari. Inoltre, poiché esistono differenze tra tali sistemi e quelli degli Stati membri, la Commissione avrebbe dovuto preparare metodi di lavoro specifici per aiutare i paesi candidati nella messa a punto dei sistemi richiesti, come avvenuto per gli organismi pagatori degli Stati membri riguardo al FEAOG-Garanzia. La Commissione avrebbe dovuto definire norme chiare e semplici, nonché i relativi orientamenti, prima che i paesi candidati iniziassero a creare i propri sistemi. Al contrario, la Commissione ha fornito ai paesi candidati gli orientamenti destinati agli Stati membri, informandoli in merito alle procedure di riconoscimento per i loro organismi pagatori.

6.47. Un'ulteriore complicazione è stata rappresentata dal fatto che la Commissione ha elaborato i regolamenti di applicazione e gli accordi con i paesi candidati (che contengono la base giuridica per la gestione ed il pagamento dei fondi) nello stesso momento in cui i paesi candidati stavano redigendo i propri programmi di sviluppo rurale e creando i propri sistemi. Ciò ha condotto di fatto ad una gestione *ad hoc*: solo allorché i paesi candidati hanno dovuto effettivamente affrontare delle difficoltà, sono stati affrontati i problemi e forniti consigli.

6.48. Tutti i dieci paesi candidati hanno ricevuto un sostegno finanziario rilevante dal programma Phare quale contributo per l'attuazione di Sapard. Ad esempio, alla fine del 2000, erano stati impegnati 3,6 milioni di euro per la Bulgaria; per il 2001 è previsto un importo aggiuntivo di 1 milione di euro. Ciò riflette la mancanza di personale esperto nelle amministrazioni dei paesi candidati ed ha richiesto un notevole contributo da parte degli esperti comunitari, in particolare nella creazione dei sistemi di gestione. Phare ha inoltre finanziato, per più di 1 milione di euro, i costi di supporto degli organismi (pagatori) Sapard nei paesi beneficiari, ad esempio le spese per le attrezzature informatiche. Ciò non è conforme alla nota esplicativa relativa alla linea di bilancio considerata (B7-0 3 0), secondo la quale «in nessun caso saranno autorizzate spese amministrative sul presente articolo, indipendentemente dal beneficiario dell'azione». La Commissione interpreta tale nota come un'autorizzazione della spesa amministrativa. La Corte non concorda su tale interpretazione.

6.46. *Il metodo di lavoro messo a punto per gli Stati membri, con particolare riferimento alle linee guida per la creazione di organismi pagatori, è stato messo a disposizione dei paesi candidati. La Commissione non ha giudicato opportuno fornire ai paesi candidati ulteriori metodi di lavoro. Nondimeno, i paesi candidati che abbiano chiesto assistenza su particolari procedure hanno sempre ricevuto risposte adeguate.*

Il quadro per l'attuazione finanziaria del programma Sapard è stato già definito dalla Comunicazione alla Commissione del 26 gennaio. Tale quadro è stato ulteriormente elaborato nel regolamento (CE) n. 2222/2000 della Commissione, del 7 giugno 2000. La Commissione ritiene che tale approccio fornisca «norme chiare e semplici» come richiesto dalla Corte.

6.47. *Nell'interesse dei paesi candidati, si è proceduto all'elaborazione del programma Sapard mentre erano ancora in corso la preparazione e l'approvazione delle norme finanziarie e dell'accordo pluriennale di finanziamento. Aspettare fino all'adozione definitiva delle norme finanziarie e dell'accordo pluriennale di finanziamento avrebbe dato adito a critiche nei confronti della Commissione tanto per il ritardo, quanto per un eccessivo formalismo e un'eccessiva inflessibilità nella sua cooperazione con i paesi candidati.*

6.48. *La Commissione ritiene che il sostegno al potenziamento delle istituzioni finalizzato ad aiutare i paesi interessati nella preparazione e nell'attuazione del Sapard costituisca una condizione chiave per una buona riuscita del programma. Poiché da un punto di vista giuridico tale sostegno non può essere fornito tramite Sapard, esso è fornito tramite Phare, conformemente al regolamento (CE) n. 1266/1999 del Consiglio sul coordinamento dell'assistenza di preadesione. L'assistenza Phare è fornita nel contesto del sostegno al potenziamento delle istituzioni, al fine di sviluppare un'effettiva capacità di attuare l'acquis. La fornitura, nella prima fase, di attrezzature informatiche per gli organismi Sapard è parte integrante di questa assistenza. L'esempio della Bulgaria citato dalla Corte è esatto, ad eccezione del fatto che il progetto da 1 milione di euro fa parte del programma Phare 2000 per la Bulgaria e che il programma Phare 2001 per questo paese non prevede ulteriori fondi destinati a tale finalità.*

La nota alla linea di bilancio B7-0 3 0, secondo cui «in nessun caso saranno autorizzate spese amministrative sul presente articolo, indipendentemente dal beneficiario dell'azione», deve essere letta insieme alle note sulla linea di bilancio Phare B7-0 3 0 A (Spese di gestione amministrativa). In pratica, qualunque spesa amministrativa connessa alla gestione di Phare deve essere finanziata sulla linea di bilancio B7-0 3 0 A. Nella fattispecie, la fornitura dell'attrezzatura informatica non rappresenta un costo amministrativo per l'attuazione del progetto, ma è di per se stessa il progetto Phare.

Le lacune dell'analisi svolta dalla Commissione sui sistemi di gestione e di controllo

6.49. La base giuridica per il programma Sapard prevede che la decisione della Commissione in materia di gestione decentrata debba essere basata su un'analisi dei sistemi di gestione e controllo del paese candidato. Data l'importanza della decisione di riconoscimento, e per far sì che la decisione che lo concede sia presa con cognizione di causa, l'esame dovrebbe essere svolto da persone funzionalmente indipendenti da quelle che hanno consigliato i paesi candidati in merito alla creazione di tali sistemi. Presso la Commissione, tuttavia, le attività di consulenza e di controllo non sono sempre state chiaramente separate nel contesto del programma Sapard.

6.50. È generale prassi nel campo dell'audit che l'analisi di un sistema si basi sull'individuazione dei rischi. Tuttavia, l'elenco di controllo utilizzato dalla Commissione per verificare se le condizioni previste nella Convenzione pluriennale di finanziamento (che comprende le disposizioni finanziarie) siano rispettate non si basa su un'analisi dei rischi. Di conseguenza, diverse aree di rischio non sono prese in considerazione, tra cui, in particolare, la sovrapposizione tra Phare e Sapard e la qualità del personale delle autorità competenti di ciascun paese candidato, responsabili per la concessione del riconoscimento al rispettivo organismo (pagatore) nazionale Sapard. Inoltre, non esistono controlli specifici per il requisito, contenuto nella Convenzione pluriennale di finanziamento, secondo cui la spesa è ammissibile solo se l'aiuto è utilizzato conformemente ai principi della sana gestione finanziaria, in particolare a quelli dell'economia e dell'efficacia dei costi.

6.49. *Un controllore non può svolgere o partecipare alla gestione delle attività del soggetto sottoposto a controllo, o in questo caso essere responsabile per l'elaborazione delle procedure e delle strutture di gestione del programma Sapard, in aggiunta alle proprie specifiche responsabilità operative. Ciò significa che di fatto un controllore può:*

- a) *Svolgere attività relative al controllo e alla contabilità e fornire consulenza in materia,*
- b) *Fornire consulenza in settori prossimi a quello del controllo e per i quali dispone della necessaria competenza.*

La natura stessa del controllo ha fatto sì che, nel corso delle missioni di informazione e durante l'attività di controllo svolta in base ad una decisione dell'autorità competente, tra le autorità e i controllori vi siano stati scambi di opinioni sulle procedure e le strutture.

6.50. *La Commissione ha deciso di basare le proprie verifiche sull'esame della totalità degli elementi previsti nell'accordo pluriennale di finanziamento e non su un'analisi dei rischi.*

La possibile sovrapposizione tra Phare e Sapard è un punto incluso nel programma di controllo «Ricezione della proposta di progetto, contabilità dei contratti e notifica dell'approvazione». Da un esame a campione di queste proposte, la Commissione ritiene che esista una ragionevole garanzia di individuazione delle sovrapposizioni.

I curriculum vitae del personale che opera nell'ambito del Fondo nazionale sono stati esaminati per accertare il «livello qualitativo», benché tale aspetto non compaia esplicitamente nell'elenco di controllo.

Riguardo all'economia e al rapporto costi-efficacia, ai sensi dell'articolo 4 dell'accordo pluriennale di finanziamento, la sana gestione finanziaria, con particolare riferimento all'economia e al rapporto costi-efficacia, costituisce un criterio di ammissibilità. La verifica interessa i mezzi a disposizione dell'organismo in questione per valutare i vari procedimenti e per effettuare i relativi controlli, il che, in un'ottica operativa, copre il concetto di cui sopra. Benché l'elenco di controllo non menzioni in modo specifico questo tipo di verifiche, esse vengono comunque effettuate nel quadro dell'esame dei criteri di ammissibilità.

CONCLUSIONI

6.51. Nel 2000, la Commissione si è trovata a dover svolgere il difficile compito di attuare due nuovi programmi nei paesi candidati, preparando al contempo questi ultimi all'adesione. Ciononostante, è riuscita ad approvare 75 progetti ISPA, dieci programmi di sviluppo rurale Sapard, impegnando la quasi totalità degli stanziamenti disponibili. Tuttavia, non sono stati pressoché utilizzati stanziamenti di pagamento (cfr. i paragrafi 6.12, 6.18 e 6.43).

6.52. Nel 2000 non è stato possibile avviare alcun progetto, a causa dell'adozione tardiva del quadro giuridico e di ritardi nella definizione delle strutture e procedure amministrative applicabili all'interno della Commissione; tutto ciò ha ritardato i lavori di preparazione. Sapard ha registrato ulteriori ritardi, dal momento che la Commissione ha in primo luogo dovuto chiarire il quadro giuridico e gestionale, non chiaramente definito nel regolamento (cfr. i paragrafi 6.20-6.24 e 6.39-6.41).

— La Commissione dovrebbe analizzare e sviluppare le modalità di attuazione dei nuovi programmi di spesa contestualmente alla definizione della base giuridica, per far sì che tali programmi possano essere attuati in maniera tempestiva ed efficace.

6.51. *Il livello dei pagamenti non è anormale, ma rientra nella norma di una fase iniziale di attuazione di progetti. I pagamenti aumenteranno quando vi sarà un avanzamento nell'attuazione dei progetti e quando le spese verranno effettuate.*

6.52. *Per i programmi ISPA e Sapard sono state seguite le normali prassi comunitarie in base alle quali la nuova politica è definita da un quadro giuridico del Consiglio, che richiede successivi manuali, disposizioni o regolamenti di applicazione della Commissione. Conformemente alle relative procedure istituzionali, i regolamenti della Commissione hanno potuto essere elaborati solo dopo l'adozione del quadro giuridico di base da parte del Consiglio.*

Dopo tale adozione, tanto la Commissione quanto i paesi candidati hanno avuto bisogno di un certo lasso di tempo per creare le adeguate strutture amministrative, per presentare e approvare i programmi e per selezionare i progetti. I tempi impiegati sono risultati inferiori a quelli necessari per lo svolgimento di compiti simili negli Stati membri.

Il programma ISPA finanzia investimenti di infrastruttura con l'assistenza comunitaria su scala ancora mai sperimentata. Vasti progetti di infrastrutture richiedono generalmente una fase di avvio lunga e ben preparata. Per molti progetti l'attuazione ha avuto inizio già nel 2000 con la preparazione delle operazioni di gara e dei contratti.

L'adozione delle norme finanziarie per Sapard è avvenuta parallelamente alla valutazione e all'approvazione da parte della Commissione dei programmi Sapard. Il processo è stato completato molto prima che qualunque paese fosse pronto ad iniziare l'attuazione dei progetti. Il tempo impiegato dalla maggior parte dei paesi per la creazione dell'organismo Sapard è da imputarsi a varie cause, prevalentemente connesse alla portata del compito. Tuttavia, ad oggi in due paesi gli organismi Sapard sono operativi mentre in altri paesi i lavori di riconoscimento nazionale non sono ancora in fase finale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

6.53. Le amministrazioni nazionali dei paesi candidati hanno avuto notevoli problemi nel gestire un importo pari a più del doppio del precedente ammontare dell'aiuto di preadesione, nell'acquisire dimestichezza con nuove e diverse normative e nel riformare i rispettivi apparati interni, il tutto contemporaneamente. Ciò ha richiesto un notevole impegno da parte di ciascun paese candidato (condizione non sempre scontata), nonché un considerevole contributo da parte della Commissione (non sempre profuso in maniera tempestiva) (cfr. i paragrafi 6.27-6.31 e 6.44-6.45).

- La Commissione dovrebbe fornire orientamenti e consigli tecnici nella misura massima possibile ed a tempo debito, sotto forma di manuali, specifici metodi e norme di lavoro, allo scopo di aiutare il paese candidato ad impegnarsi nella misura necessaria.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

6.53. *La Commissione ha fornito ai paesi candidati il quadro giuridico per l'attuazione degli aiuti nonché orientamenti e assistenza tecnica tramite i propri servizi e nel quadro di diverse azioni specifiche finanziate da Phare e da altre fonti.*

La Commissione riconosce l'impegno dei paesi candidati per la messa a punto delle strutture e delle procedure adattate alle proprie strutture interne e conformi all'acquis comunitario. I manuali, gli specifici metodi di lavoro o le norme forniti dalla Commissione hanno potuto coprire solo gli elementi comuni, mentre le parti adattate sulle specifiche caratteristiche nazionali hanno potuto essere trattate solo nell'ambito di programmi di assistenza tecnica finanziati nel quadro di Phare.

CAPITOLO 7

Spese amministrative

7.0. INDICE	Paragrafi
Spese di funzionamento delle istituzioni e degli organismi comunitari	7.1-7.90
Introduzione	7.1
Gestione del bilancio	7.2-7.3
Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità	7.4-7.36
Ambito del controllo	7.4
Affidabilità dei conti e legittimità e regolarità delle relative operazioni	7.5-7.7
Parlamento	7.8-7.11
Consiglio	7.12
Corte di giustizia	7.13-7.14
Commissione	7.15-7.18
Procedure di aggiudicazione degli appalti	7.19-7.32
Altre osservazioni	7.33-7.36
Seguito dato alle osservazioni precedenti	7.37-7.68
Seguito dato alla relazione speciale n. 8/98 sui servizi della Commissione incaricati specificamente della lotta antifrode	7.37-7.61
Seguito dato a varie osservazioni formulate in precedenza della Corte sulla gestione delle spese immobiliari delle istituzioni	7.62-7.68
Il sistema retributivo applicabile al personale dell'UE	7.69-7.90
Introduzione	7.69-7.71
Il sistema retributivo attuale	7.72-7.78
Il sistema dell'UE rispetto ad altri sistemi	7.79-7.83
Valutazione del sistema in uso presso l'UE	7.84-7.89
Conclusione	7.90
Controllo degli organismi comunitari decentrati	7.91-7.119
Introduzione	7.91-7.93
Esecuzione del bilancio	7.94
Rendiconti finanziari e tenuta dei conti	7.95-7.99
Disposizioni finanziarie	7.99
Seguito dato alle osservazioni precedenti	7.100-7.102
Situazione dell'organico presso gli organismi decentrati e sviluppo delle rispettive attività	7.103-7.119

Il personale degli organismi decentrati	7.104
Assunzione e gestione del personale	7.105-7.108
Evoluzione del personale e sviluppo delle attività degli organismi decentrati	7.109-7.116
Conclusione	7.117-7.119
Controllo delle Scuole europee	7.120-7.127
Disposizioni finanziarie	7.121-7.123
Contributi alle spese scolastiche	7.124-7.127

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

SPESE DI FUNZIONAMENTO DELLE
ISTITUZIONI E DEGLI ORGANISMI
COMUNITARI*Introduzione*

7.1. La rubrica 5 delle prospettive finanziarie «Spese amministrative» raggruppa gli stanziamenti di funzionamento delle istituzioni e degli organi comunitari (Parte A del bilancio nel caso della Commissione), la cui esecuzione è presentata nella **tabella 7.1**. Questi stanziamenti sono gestiti direttamente dalle istituzioni ed organi suddetti e servono sostanzialmente a liquidare gli stipendi, le indennità e le pensioni dei rispettivi membri e del personale, nonché gli affitti, gli acquisti immobiliari e le varie spese amministrative. La ripartizione del personale così retribuito è illustrata nelle **tabelle 7.2 e 7.3**. Gli stanziamenti suddetti consentono altresì, nel caso della Commissione, di sovvenzionare associazioni ed organismi che contribuiscono alla messa in opera di vari aspetti delle attività dell'Unione europea.

Gestione del bilancio

7.2. La Corte ha esaminato i dati forniti nei Volumi da I a IV del *Conto di gestione*. I Volumi I e III contengono un commento sulla gestione del bilancio per l'esercizio in causa e, in particolare, spiegazioni sui divari fra il bilancio iniziale approvato e gli stanziamenti messi infine a disposizione, nonché fra gli stanziamenti disponibili e quelli utilizzati. L'esame non si prefiggeva di garantire l'affidabilità di tali spiegazioni, quanto di individuare eventuali variazioni di rilievo non motivate e di identificare eventuali spiegazioni che potrebbero risultare fuorvianti. Dall'esame non sono emersi casi in cui le spiegazioni fornite non apparivano plausibili, tranne per quanto concerne il Consiglio, dove talune spese per missioni (in totale, circa 0,5 milioni di euro) riguardano missioni svolte nel 1999 in assenza di stanziamenti e di un impegno preliminare.

7.2. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento è sempre disposto a proseguire di concerto con le altre istituzioni gli sforzi intrapresi per aumentare la trasparenza delle informazioni presentate nel Conto di gestione. Richiama tuttavia l'attenzione della Corte sulle informazioni contenute nel Conto di gestione che giustificano in modo sintetico ciascuna variazione tra stanziamenti iniziali e stanziamenti finali. Tali variazioni sono peraltro il risultato di storni approvati dalle autorità di bilancio alla luce delle informazioni più dettagliate che sono state loro trasmesse.

7.2. RISPOSTE DEL CONSIGLIO

Per quanto attiene all'aspetto relativo alla gestione di bilancio, la Corte rileva il caso delle spese di missione sino a 0,5 milioni di euro effettuate nel 1999 che hanno dovuto essere finanziate con il bilancio 2000. Infatti il Consiglio ha potuto constatare che sono state adottate misure interne — a livello dei servizi competenti — per evitare in futuro siffatta situazione ed è in considerazione di una garanzia in tal senso che ha potuto approvare lo storno in questione.

Tabella 7.1 — Spese amministrative 2000 ⁽¹⁾ (riepilogo per sezione)

(Mio EUR)

	Totale	Sezione I	Sezione II	Sezione III — Parte A (compreso l'Ufficio delle pubblicazioni)	Sezione IV	Sezione V	Sezione VI	Sezione VII	Sezione VIII
		Parlamento	Consiglio	Commissione	Corte di giustizia	Corte dei conti	CES	CdR	Mediatore
Massimale delle prospettive finanziarie	4 798	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Evoluzione del bilancio 2000									
Stanziamanti iniziali	4 704	965	348	3 069	131	70	81	35	4
Stanziamanti definitivi disponibili ⁽²⁾ ⁽³⁾	4 725	980	354	3 069	131	70	81	35	4
Esecuzione del bilancio 2000 ⁽³⁾									
Stanziamanti utilizzati ⁽⁴⁾	4 656	973	350	3 025	129	66	76	32	3
% degli stanziamenti definitivi disponibili	99	99	99	99	99	94	94	91	82
Stanziamanti riportati al 2001 ⁽⁵⁾	0	0	0	0	0	0	0	0	0
% degli stanziamenti definitivi disponibili	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Stanziamanti annullati	71	7	5	44	2	4	5	3	1
% degli stanziamenti definitivi disponibili	1	1	1	1	1	6	6	9	18

⁽¹⁾ Ai sensi delle prospettive finanziarie.⁽²⁾ Stanziamenti di bilancio modificati dopo aver tenuto conto dei bilanci rettificativi e suppletivi e degli storni.⁽³⁾ Non comprende gli stanziamenti riportati dal 1999, gli stanziamenti provenienti dal reimpiego di entrate nonché da entrate risultanti dalla partecipazione di terzi e di altre entrate corrispondenti ad una determinata destinazione e gli stanziamenti ricostituiti.⁽⁴⁾ Importi impegnati che hanno dato luogo a pagamenti nel corso dell'esercizio o a riporti automatici all'esercizio 2001.⁽⁵⁾ Riporti non automatici.

Per maggiori informazioni concernenti l'esecuzione del bilancio, cfr. i grafici III e IV dell'allegato I della presente relazione.

Fonte: Conto di gestione 2000.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.3. L'approccio generale adottato dalle istituzioni nell'analisi della gestione del bilancio non informa i lettori riguardo agli aspetti più significativi delle spese dell'esercizio. Tutte le istituzioni si impegnano a spiegare i divari fra il risultato e il bilancio di previsione, talvolta con dovizia di particolari. I metodi utilizzati risultano tuttavia incoerenti, tanto all'interno delle istituzioni quanto fra di esse. L'analisi spesso non chiarisce aspetti fondamentali della gestione del bilancio: ad esempio, il Parlamento non spiega il funzionamento della procedura che consente di usare stanziamenti inutilizzati imputati ad altre linee di bilancio per i rimborsi di capitale relativi agli immobili; la Commissione non ha spiegato le variazioni significative che interessano il capitolo A-7 0 (spesa per il personale di complemento e spese di funzionamento decentrate); nessuna delle istituzioni giustifica le differenze fra gli importi impegnati e i pagamenti eseguiti. È auspicabile che le istituzioni presentino in futuro un'analisi più globale, focalizzata sulle principali tendenze della spesa e sui principali elementi del patrimonio, oltre a fornire indicatori chiave in materia di economia ed efficienza.

7.3. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Anche a tale riguardo il Parlamento è disposto a proseguire i propri sforzi. Trattandosi più in particolare dei pagamenti anticipati effettuati nel settore degli edifici, il Parlamento, ai fini di un'utilizzazione ottimale degli stanziamenti messi a sua disposizione e nella prospettiva di una sana gestione finanziaria, impiega gli stanziamenti non utilizzati per rafforzare gli stanziamenti destinati al finanziamento degli edifici. Ne derivano risparmi considerevoli che consentono all'istituzione di far fronte a nuovi bisogni senza aumentare la sua quota delle «prospettive finanziarie». In ogni caso, gli incrementi effettuati sono innanzitutto approvati dall'autorità di bilancio sulla base delle informazioni che le sono comunicate.

7.3. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione esaminerà assieme alle altre Istituzioni un'impostazione coordinata in materia di spesa amministrativa e,

Tabella 7.2 — Situazione dell'organico per istituzione e per categoria di personale al 31 dicembre 2000

Istituzioni	Funzionari	Agenti temporanei	Ausiliari	Agenti locali	GED (7)	END (8)	Consiglieri	Totale
Parlamento europeo e Mediatore (1)	3 283	587	219	32	—	—	—	4 121
Consiglio	2 505	38	—	—	—	—	—	2 543
Commissione (2)								
— Funzionamento [Bruxelles, Lussemburgo (3), Strasburgo]	15 414	512	976	—	—	529	26	17 457
— Centro comune di ricerca (4)	759	922	219	—	—	—	—	1 900
— Ricerca a costi ripartiti	416	972	369	—	—	—	—	1 757
— Rappresentanze nell'Unione e personale distaccato presso organismi decentrati	445	13	23	187	—	—	—	668
— Delegazioni, rappresentanze e uffici esterni	690	3	—	2 142	—	10	—	2 845
Corte di giustizia	758	223	20	—	—	—	1	1 002
Corte dei conti	405	119	22	—	—	—	1	547
CES (5)	470	66	23	—	—	—	1	560
CdR (6)	165	59	12	—	—	—	—	236
Totale	25 310	3 514	1 883	2 361	—	539	29	33 636

(1) Mediatore: 11 agenti temporanei e 6 agenti ausiliari.

(2) Totale Commissione: 24 627 (17 724 funzionari, 2 422 agenti temporanei, 1 587 agenti ausiliari, 2 329 agenti locali, 0 giovani esperti in delegazione, 539 funzionari nazionali distaccati e 26 consiglieri speciali).

(3) Compreso l'EUR-OP.

(4) Personale del CCR e della Commissione presso il CCR.

(5) Comitato economico e sociale e Comitato delle Regioni.

(6) Comitato delle regioni.

(7) Giovani esperti in delegazione (GED).

(8) Esperti nazionali distaccati (END).

Fonte: Istituzioni interessate.

Tabella 7.3 — Situazione dell'organico per istituzione e per sede di servizio al 31 dicembre 2000

Sede di servizio	Parlamento europeo e Mediatore		Consiglio		Commissione europea										Corte di giustizia		Corte dei conti		CES / CdR ⁽⁷⁾		Totale				
	1999	2000 ⁽²⁾	1999	2000	Funzionamento ⁽⁴⁾		Rappresentanze nell'Unione e personale distaccato presso organismi decentrati		Delegazioni ⁽⁵⁾		Ricerca a costi ripartiti ⁽⁶⁾		Centro di ricerca ⁽⁶⁾		Totale 1999	Totale 2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	
					1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000													
Stati membri (sede)																									
— Bruxelles	1 641	1 716	2 495	2 515	14 623	14 548	—	—	—	—	1 570	1 554	63	59	16 256	16 161	—	—	1	1	762	796	21 155	21 189	
— Lussemburgo	2 252	2 202	—	—	2 884	2 909	—	—	—	—	64	79	1	1	2 949	2 989	966	1 002	552	546	—	—	6 719	6 739	
— Strasburgo	53	63	3	3	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	57	66	
Stati membri (fuori sede)	132	140	—	—	—	—	721	668	—	—	104	107	1 911	1 840	2 736	2 615	—	—	—	—	—	—	2 868	2 755	
Totale Stati membri ⁽¹⁾	4 078	4 121	2 498	2 518	17 508	17 457	721	668	—	—	1 738	1 740	1 975	1 900	21 774	21 765	966	1 002	553	547	762	796	30 799	30 749 ⁽¹⁾	
Fuori Stati membri	—	—	24	25 ⁽³⁾	—	—	—	—	2 523	2 845	24	17	—	—	2 547	2 862	—	—	—	—	—	—	2 571	2 887	
Totale generale	4 078	4 121	2 522	2 543	17 508	17 457	721	668	2 523	2 845	1 762	1 757	1 975	1 900	24 321	24 627	966	1 002	553	547	762	796	33 370	33 636	

⁽¹⁾ Stati membri: Belgio: 21 377, Danimarca: 34, Germania: 340, Grecia: 33, Spagna: 111, Francia: 168, Irlanda: 170, Italia: 1 422, Lussemburgo: 6 730, Paesi Bassi: 185, Austria: 33, Portogallo: 29, Finlandia: 24, Svezia: 25, Regno Unito: 63.

⁽²⁾ Mediatore: Bruxelles 3, Strasburgo 14.

⁽³⁾ Fuori Unione: Ginevra 15 e New York 10.

⁽⁴⁾ Compreso l'EUR-OP.

⁽⁵⁾ Delegazioni, rappresentanze e uffici esterni.

⁽⁶⁾ Bruxelles: 1 613, Lussemburgo: 80, Ispra: 1 227, Karlsruhe: 216, Geel: 184, Petten: 157, Siviglia: 55, Naka: 17, Garching: 48, Culham: 3, Frascati: 8, Cadarache: 28, Jülich: 6, Padova: 2, Vienna: 2, Madrid: 4, Utrecht: 2, Bologna: 1, Londra: 2, Roma: 1, Stoccolma: 1 (compreso il personale a costi ripartiti).

⁽⁷⁾ Comitato economico e sociale e Comitato delle regioni.

Fonte: Istituzioni interessate.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

qualora possa essere raggiunto un accordo comune, svilupperà un'impostazione coerente del programma di spesa che dovrà essere applicata da tutti.

Gli stanziamenti iscritti al capitolo A-7 0 sono gestiti in maniera decentralizzata. All'inizio dell'anno, ogni DG/Servizio riceve una «dotazione globale» di stanziamenti amministrativi, che include stanziamenti per il ricorso a personale esterno, ripartiti sulle varie voci del capitolo A-7 0. Ogni DG/Servizio ha poi la possibilità di riallocare i rispettivi stanziamenti fra le diverse voci in funzione delle proprie necessità. Nel corso dell'esercizio si procede a degli storni che riflettono questi aggiustamenti. Globalmente le linee «personale esterno» sono state rafforzate per 3,3 milioni di euro a partire dalle altre linee di stanziamenti amministrativi del titolo A-7. In pratica il rafforzamento si è concentrato sulla linea A-7 0 0 0 (Agenti ausiliari), sempre a partire dalla linea A-7 0 0 2 (Prestatori di servizi). I rafforzamenti della linea A-7 0 0 0 erano dovuti in particolare alla realizzazione di talune azioni contingenti previste al momento di preparare il progetto preliminare di bilancio 2000, allo sforzo diretto ad accelerare il riassorbimento del «residuo da liquidare» (RAL) nel settore delle relazioni esterne, al reintegro di talune mansioni in precedenza affidate a uffici di assistenza tecnica, nonché a rafforzamenti per poter far fronte a necessità contingenti connesse a importanti riassegnazioni in diversi servizi della Commissione.

Nel 2000, sono stati effettuati inoltre due storni da parte dell'Autorità di bilancio. 2 283 000 di euro sono stati trasferiti dalla voce A-7 0 0 0 (Agenti ausiliari) al titolo A-6 (Delegazioni) al fine di accompagnare il processo di decentramento dell'applicazione dei programmi di aiuto ai paesi terzi. Il secondo storno dell'Autorità di bilancio riguardava 2 000 000 di euro trasferiti dal Capitolo A-10 0, dove il Parlamento europeo li aveva posti in riserva, alla linea A-7 0 0 3 (END). Il risultato netto di questi due storni è stata una diminuzione di 283 000 euro degli stanziamenti disponibili nel capitolo A-7 0.

Valutazione specifica nel quadro della dichiarazione di affidabilità

Ambito del controllo

7.4. L'esame svolto dalla Corte ha riguardato l'insieme dei conti e delle operazioni concernenti le spese amministrative (rubrica 5 delle prospettive finanziarie).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Affidabilità dei conti e legittimità e regolarità delle relative operazioni

7.5. I controlli a campione e i test analitici espletati rivelano una situazione che, eccetto per alcune osservazioni specifiche, rimane nel complesso soddisfacente.

7.6. I **conti di bilancio** e i rendiconti finanziari a sostegno del **bilancio consolidato**, riflettono fedelmente le spese di funzionamento delle istituzioni e degli organi comunitari. Gli **impegni fuori bilancio** presentano in maniera più esauriente gli oneri futuri relativi alle pensioni. Il costo annuale dei diritti a pensione maturati nel corso dell'esercizio viene ora indicato. La Corte ritiene tuttavia che sarebbe meglio presentare tale passività nel bilancio finanziario e includere l'onere annuo nel calcolo del risultato economico, conformemente alle norme contabili internazionali. La presentazione delle immobilizzazioni è migliorata, ma è ancora inficiata da errori a livello del trattamento contabile di cui ai paragrafi 7.8-7.10, 7.12, 7.13-7.14 e 7.17.

7.7. Ad eccezione delle questioni analizzate al paragrafo 7.6, la Corte ritiene pertanto che i conti delle istituzioni dell'Unione europea siano affidabili riguardo alla presentazione delle spese amministrative e delle relative attività e passività. Essa considera inoltre che le operazioni che ne stanno alla base sono, nel complesso, legittime e regolari. La Corte fa presente che una dichiarazione di affidabilità analoga viene rilasciata da revisori indipendenti sui suoi conti ⁽¹⁾.

7.6. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento è disposto a conformarsi alle raccomandazioni della Corte concernenti la presentazione del bilancio finanziario qualora l'insieme delle istituzioni decida di adottare l'approccio proposto. Per quanto riguarda le immobilizzazioni, cfr. risposte ai paragrafi 7.8-7.10.

7.6. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione è del parere che, in questa fase, la cosa più importante è fornire un'informazione completa sugli impegni presi in materia di pensioni nei rendiconti finanziari. Come riconosce la stessa Corte, la Commissione ha incluso un'informazione esauriente nell'allegato ai rendiconti finanziari.

La procedura da seguire per il debito pensionistico delle pubbliche amministrazioni, in questo momento, non raccoglie un consenso a livello internazionale e richiede una analisi contabile approfondita. La procedura raccomandata dalla Corte non viene affatto seguita dagli Stati membri o da altri paesi terzi dotati di sistemi di contabilità pubblica avanzati.

D'altronde, la Commissione sottolinea che l'IFAC (Federazione internazionale degli esperti contabili) non ha ancora adottato una norma standard applicabile al settore pubblico per quanto riguarda il regime pensionistico.

⁽¹⁾ GU C 312 del 7.11.2001.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Parlamento

7.8. Per la prima volta, il Parlamento ha iscritto nel bilancio finanziario alla rubrica «locazione-finanziamento», per un valore netto contabile di 367,4 milioni di euro, l'edificio Louise Weiss di Strasburgo, in conformità delle disposizioni adottate dalla Commissione in materia di gestione contabile delle immobilizzazioni non finanziarie ⁽²⁾ e delle precedenti osservazioni della Corte. Le note del bilancio non specificano che si tratta di una stima, né che il Parlamento contesta alcuni costi per circa 21,5 milioni di euro. Il valore di questo attivo è inoltre, in una certa misura, sottostimato. L'importo include, infatti, per 8,8 milioni di euro, il valore del terreno, sul quale, contrariamente alle norme applicabili, sono stati calcolati ammortamenti per un valore cumulato di 1,2 milioni di euro. L'importo suddetto comprende inoltre il valore di attrezzature specifiche (20 milioni di euro), su cui il Parlamento ha applicato l'ammortamento al tasso annuo massimo del 25 %, per un valore cumulato alla fine dell'esercizio 2000 di 60 milioni di euro, senza conoscere la natura delle attrezzature in questione e dei tassi di ammortamento che dovrebbero in realtà essere applicati.

7.9. La gestione delle altre immobilizzazioni materiali è stata migliorata in modo significativo grazie all'introduzione di un nuovo sistema di gestione dell'inventario (ELS) e all'applicazione degli ammortamenti, misure che consentiranno di presentare una valorizzazione più affidabile rispetto al passato degli attivi in causa, specie quando la realizzazione del programma di inventario fisico, ampiamente avanzata alla fine dell'esercizio 2000, sarà stata ultimata e presa in considerazione nelle basi dati dell'inventario contabile. Alla fine dell'esercizio 2000, i beni non ancora identificati attraverso un inventario fisico rappresentavano un valore totale di 1,4 milioni di euro, pari al 4,1 % circa del valore dei beni inventariabili che figurano in bilancio.

7.10. L'inventario non tiene conto tuttavia dei beni acquistati dai gruppi politici del Parlamento con gli stanziamenti messi a loro disposizione.

7.8. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nel caso in cui non si conoscesse il valore definitivo dell'edificio alla fine dell'esercizio 2001, si terrebbe conto delle osservazioni della Corte dei conti europea nella preparazione delle note al bilancio concernenti la rubrica «locazione-finanziamento» dell'edificio Louise Weiss. Peraltro, non appena la ripartizione dei beni sarà disponibile, il calcolo dell'ammortamento si allineerà alle raccomandazioni della Corte.

7.9. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il miglioramento apportato dal nuovo sistema di gestione d'inventario (ELS) è in realtà considerevole. La percentuale del valore dei beni inventariabili figuranti nel bilancio e non localizzati si riferisce ai soli beni mobili (senza includere il valore dei beni immobili anch'essi figuranti in bilancio)

7.10. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento è consapevole del problema sollevato dalla Corte e si adopererà per apportarvi una soluzione con l'aiuto dei gruppi politici.

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 2909/2000 della Commissione del 29 dicembre 2000 relativo alla gestione contabile delle immobilizzazioni non finanziarie delle Comunità europee (GU L 336 del 30.12.2000, pag. 75).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.11. Ore di lavoro straordinario retribuite, il cui costo per l'esercizio 2000 ammonta a 0,54 milioni di euro, sono state pagate senza essere state precedentemente autorizzate e senza che sia stata dimostrata l'impossibilità di procedere piuttosto a recupero e, in circa un quarto dei casi, senza che la giustificazione addotta sia stata documentata.

Consiglio

7.12. Benché entrato in funzione nel 1995, l'edificio Justus Lipsius è iscritto per un importo di 339,1 milioni di euro alla voce «Immobilizzazioni in corso» perché l'atto ufficiale non è stato ancora firmato; pertanto non è soggetto ad ammortamento. L'edificio è stato interamente pagato e i rischi e i vantaggi connessi alla proprietà sono trasferiti, in sostanza, al Consiglio. Questo attivo avrebbe quindi dovuto essere imputato alla rubrica «Terreni e fabbricati» per un valore contabile netto di 257,7 milioni di euro, previa detrazione degli ammortamenti cumulati per 81,4 milioni di euro. Inoltre, l'assenza di un inventario fisico non consente di assicurare che l'inventario contabile (8,52 milioni di euro) delle altre immobilizzazioni materiali corrisponda alla realtà.

Corte di giustizia

7.13. Per la prima volta, gli edifici in locazione-finanziamento sono iscritti nel bilancio finanziario. Il loro valore contabile netto (96 milioni di euro) è sovrastimato di circa 2,1 milioni di euro in quanto, per l'edificio B annesso, l'ammortamento è stato calcolato a partire dall'esercizio successivo a quello nel quale l'edificio è entrato in funzione. Le note del bilancio non menzionano, inoltre, il carattere provvisorio di tale valore, essendo tuttora in corso trattative per determinare l'impatto finanziario di taluni difetti di costruzione.

7.11. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Le ore supplementari sono inerenti al ritmo dei lavori imposti dall'attività parlamentare e sono quindi inevitabili, regolari e gestite entro il limite delle dotazioni di bilancio, il che spiega in parte la mancanza di autorizzazione scritta. Le ore «prestate» costituiscono tuttavia oggetto di consuntivi dettagliati firmati dal superiore gerarchico e il loro pagamento è limitato dalle disposizioni vigenti. La mancanza di giustificazione constatata dalla Corte è tuttavia stata segnalata alle direzioni generali le quali si adeguano da allora agli obblighi in materia.

7.12. RISPOSTE DEL CONSIGLIO

Quanto al problema delle modalità d'iscrizione dell'edificio Justus Lipsius, il Consiglio condivide l'analisi della Corte ma tiene a precisare che la scelta dell'iscrizione nella rubrica «immobilizzazioni in corso» è dovuta alla complessità giuridica della situazione sommata alla data piuttosto tardiva di messa a punto della regola contabile in questione. D'altro lato il Consiglio procede attualmente all'inventario fisico (entro il 2001) e ciò risolverà il problema dell'affidabilità dell'inventario contabile.

7.13. RISPOSTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Al momento dell'elaborazione del bilancio al 31 dicembre 2001, una rettifica sarà apportata al valore contabile netto al fine di tener conto della sopravvalutazione del valore degli edifici rilevata dalla Corte dei conti. D'altra parte, l'eventuale impatto finanziario risultante dalle trattative in corso in ordine a taluni difetti di costruzione sarà preso in considerazione in tale bilancio. Se le trattative non saranno concluse tempestivamente, una nota di bilancio sarà inserita a tal fine.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.14. L'affidabilità del valore delle altre immobilizzazioni materiali (in totale, 9,8 milioni di euro) non può essere garantita. Contrariamente a quanto annunciato nelle sue risposte alle osservazioni formulate dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999 ⁽³⁾, la Corte di giustizia non ha ancora applicato il nuovo sistema di gestione dell'inventario, né proceduto ad un inventario fisico completo. Per giunta, nella compilazione del bilancio finanziario, essa non ha calcolato gli ammortamenti che, secondo gli elementi trasmessi alla Commissione ai fini della formazione del bilancio consolidato, ammontano a 6,1 milioni di euro.

Commissione

7.15. Le spese amministrative della Commissione e le relative attività e passività formano una piccola parte dei rendiconti finanziari generali consolidati, il cui controllo è descritto nel capitolo 9 della presente relazione. Le osservazioni che seguono riguardano esclusivamente gli elementi che corrispondono a spese amministrative.

7.16. La Corte osserva che i rendiconti finanziari menzionano per la prima volta gli obblighi contratti dalla Commissione nel quadro dei lavori di rinnovamento dell'edificio Berlaymont, stimati in 374 milioni di euro. Questa operazione immobiliare merita, inoltre, di essere esaminata sul piano della sana gestione finanziaria, data soprattutto l'assenza di un controllo da parte della Commissione sui costi dei lavori.

7.14. RISPOSTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Durante l'esercizio 2000, la Corte ha proceduto all'introduzione del suo nuovo sistema informatizzato di immobilizzazioni accompagnato da un inventario fisico. Da tale lavoro, ultimato solo all'inizio dell'esercizio 2001, è risultato che esistevano contraddizioni tra l'inventario fisico e i dati registrati nel nuovo sistema informatizzato. Tenuto conto nell'insufficiente affidabilità di tali dati, è stato deciso, nel mese di febbraio 2001, di non procedere al calcolo dell'importo dell'ammortamento delle immobilizzazioni materiali da iscrivere nel bilancio della Corte che è stato allora trasmesso alla Commissione delle Comunità europee. Tuttavia, alla luce dell'avanzamento del lavoro di ravvicinamento tra i dati del sistema di inventario e quelli dell'inventario fisico, nel mese di aprile 2001 una stima dell'importo dell'ammortamento ha potuto essere realizzata e trasmessa alla Commissione per essere inclusa nel bilancio consolidato. Occorre ugualmente rilevare che gli adeguamenti necessari sul piano della base di dati informatizzati saranno ultimati alla fine dell'anno 2001. Di conseguenza, per il bilancio al 31 dicembre 2001 si procederà ad un calcolo dell'ammortamento tramite il nuovo sistema informatizzato di immobilizzazioni.

7.16. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Nel quadro del gruppo di lavoro interistituzionale e interservizi, creato al fine dell'adozione delle modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2909/2000 del 29 dicembre 2000 relativo alla gestione contabile delle immobilizzazioni non finanziarie, la Commissione vigilerà affinché le norme contabili riprese nel regolamento menzionato siano interpretate in modo omogeneo dai diversi servizi delle istituzioni.

Per quanto riguarda la formazione, la Commissione ritiene pertinente l'osservazione della Corte e studierà le possibilità di organizzare corsi di questo tipo.

⁽³⁾ GU C 342 dell'1.12.2000, pag. 172.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.17. L'affidabilità del valore delle immobilizzazioni immateriali non può essere garantita. La direzione generale Relazioni esterne ha tenuto conto di tutte le applicazioni software installate presso le delegazioni, per un valore contabile netto di 0,13 milioni di euro mentre, presso la sede della Commissione, sono state iscritte nei conti solo quelle coperte da una «licenza di sito» o da un contratto grandi clienti (previsto per un gran numero di utenti). Viceversa, non è stato imputato al bilancio finanziario il costo di licenze per il Servizio di traduzione che rientrano in un contratto del valore di 1,25 milioni di euro. Il decentramento della gestione amministrativa comporta un maggiore rischio di eterogeneità nelle pratiche dei vari servizi della Commissione, alcuni dei quali probabilmente non hanno ancora dimestichezza con i lavori di preparazione dei rendiconti finanziari. Le DG Amministrazione e Bilancio devono garantire la coerenza, la formazione e la supervisione necessarie.

7.18. I debiti a lungo termine comprendono un importo di 8,8 milioni di euro per il fondo di disoccupazione degli agenti temporanei, la cui affidabilità non può essere garantita non essendo stato eseguito, dal 1998, alcun raffronto con i contributi versati e le indennità corrisposte.

7.18. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione riconosce l'importanza di un monitoraggio appropriato del fondo di disoccupazione al fine di garantire un equilibrio di bilancio a lungo termine. Essa si impegna a prendere le misure necessarie per riassorbire il ritardo accumulato nell'analisi delle entrate e delle spese del fondo di disoccupazione nei prossimi mesi.

Procedure di aggiudicazione degli appalti

Ambito del controllo

7.19. La Corte ha esaminato la concezione e il funzionamento dei controlli sulle procedure di aggiudicazione degli appalti seguite dalle istituzioni per servizi, forniture e lavori. L'analisi ha compreso:

- a) un esame dei controlli esistenti presso le istituzioni per assicurare la conformità ai relativi articoli del regolamento finanziario, alle modalità di esecuzione e alle direttive in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici per la prestazione di servizi, la fornitura di beni e l'esecuzione di lavori;
- b) un esame delle procedure di aggiudicazione degli appalti e dei relativi pagamenti su un campione intensificato di operazioni presso le istituzioni.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Fondamento giuridico delle procedure e dei controlli concernenti l'aggiudicazione degli appalti

7.20. Il regolamento finanziario specifica le responsabilità dei vari attori nel processo di aggiudicazione degli appalti, nonché il quadro di riferimento da rispettare per garantire l'applicazione delle procedure di gara appropriate:

- a) l'ordinatore è il solo autorizzato a contrarre impegni finanziari per conto di un'istituzione e pertanto ha il compito di garantire che siano applicate le procedure appropriate. Queste devono essere conformi alle direttive del Consiglio sul coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione degli appalti pubblici in materia di lavori, fornitura di beni e di servizi;
- b) il sistema di controllo previsto dal regolamento finanziario poggia su una Commissione consultiva per gli acquisti ed i contratti (CCAM) e sulla figura di un controllo finanziario. Prima della firma di un contratto, la CCAM formula un parere sulla regolarità della procedura seguita per la selezione dell'aggiudicatario e delle condizioni contrattuali proposte;
- c) il controllore finanziario partecipa alle riunioni della CCAM in qualità di osservatore e verifica che l'impegno, l'ordine di spesa e il pagamento siano corretti e conformi alla normativa in materia.

Risultati del controllo

Funzionamento dei sistemi di controllo

Messa in atto del sistema previsto dal regolamento finanziario

7.21. Il sistema di controllo previsto dal regolamento finanziario è stato posto in atto. Ogni istituzione si avvale di una CCAM, la cui composizione è conforme al regolamento finanziario, che si riunisce regolarmente nel corso dell'anno. Presso ogni istituzione il controllo finanziario è rappresentato alle riunioni della CCAM ed esamina le procedure di gara.

7.22. Non esiste una CCAM interistituzionale, benché siano molte le necessità in materia di approvvigionamento comuni a più istituzioni. Di tanto in tanto, le istituzioni più grandi indicano gare d'appalto interistituzionali *ad hoc* alle quali le istituzioni più piccole sono invitate ad associarsi.

7.22. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

La mancanza di una CCAM interistituzionale è ovviata dal riconoscimento di una CCAM capofila che è quella dell'istituzione responsabile in via principale per la gara d'appalto. Il parere di tale CCAM è seguito in linea di massima dalle altre CCAM.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.22. RISPOSTE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Talvolta il Comitato economico e sociale (CES) si serve dei risultati delle gare organizzate da altre istituzioni. Avviene però spesso che la procedura di aggiudicazione organizzata da altre istituzioni non offra al CES la possibilità di utilizzare tali risultati per motivi formali o perché non si è tenuto conto delle esigenze specifiche del CES. Di conseguenza il Comitato propone che la procedura di aggiudicazione, in particolare organizzata da grandi istituzioni, vengano organizzate sistematicamente in maniera interistituzionale.

7.22. RISPOSTE DEL COMITATO DELLE REGIONI

Ogniquale volta ciò sia possibile, il Comitato delle regioni (CdR) si serve dei risultati delle gare organizzate da altre istituzioni. Spesso però avviene che la procedura di aggiudicazione organizzata da altre istituzioni non offra al Comitato la possibilità di utilizzare tali risultati per motivi formali o perché non si è tenuto conto delle esigenze specifiche del CdR. Di conseguenza, il Comitato propone che le procedure di aggiudicazione, in particolare quelle predisposte da grandi istituzioni, vengano organizzate in maniera più sistematica su scala interistituzionale.

Conduzione di questi controlli presso le istituzioni

7.23. In generale, la Corte ha constatato che in ciascuna istituzione i sistemi funzionavano come previsto, ma che in ognuna di esse si riscontravano le seguenti lacune. La CCAM e il controllo finanziario, benché operino ex-ante (cioè prima che l'impegno venga contratto), rappresentano un controllo volto ad individuare eventuali errori in procedure concluse. Quando vengono riscontrati problemi nelle procedure, le opzioni in materia di azioni correttive sono spesso molto costose e difficilmente applicabili per l'istituzione. Pertanto, in pratica, i pareri espressi dalle CCAM rispecchiano gli interessi generali delle istituzioni e non costituiscono semplicemente una valutazione della regolarità della procedura di gara. Questo aspetto contribuisce a determinare il numero ridotto di pareri negativi espressi in seno alle istituzioni più grandi e la scelta politica di non esprimere mai un parere negativo operata da alcune altre istituzioni. Ne consegue che, in diversi casi, le CCAM hanno espresso pareri favorevoli pur criticando apertamente taluni aspetti della procedura di gara e rivolgendo raccomandazioni volte a migliorare in futuro la prassi seguita.

7.23. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

L'osservazione della Corte dei conti secondo cui le CCAM, nell'intento di assicurare l'interesse globale delle istituzioni, emetterebbero un numero molto basso di pareri sfavorevoli per evitare di far ricominciare la procedura giunta allo stadio finale, sembra sottovalutare la procedura di predefinito decisa nel 1997 dal Segretario generale. Pertanto gli ordinatori sono tenuti a sottoporre alla CCAM i testi delle gare d'appalto disciplinati dalle direttive sugli Appalti pubblici prima dell'avvio della procedura al fine di rilevare i problemi a monte e assicurarsi, nella misura del possibile, che la procedura prescelta sia la più adeguata per approvvigionarsi al prezzo migliore. Qualora si presenti un problema nelle fasi successive, il fascicolo è rinviato per un riesame delle offerte, il che consente di rimediare all'irregolarità constatata.

7.23. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

E' vero che nella maggior parte dei casi, la CCAM e il controllo finanziario esprimono il loro parere su procedure che si sono già svolte. Tuttavia, le autorità aggiudicatrici hanno la possibilità di presentare i fascicoli di appalto alla CCAM in qualsiasi fase della procedura, ad esempio prima di pubblicare un bando di gara o di inviare un capitolato degli oneri.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.23. RISPOSTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

In quanto essa sia interessata dalle osservazioni della Corte dei conti, la Corte di giustizia tiene a rilevare che la Commissione consultiva per gli acquisti ed i contratti (CCAM) dell'istituzione non ha assolutamente la politica di non esprimere mai parere negativo. Vero è che, conformemente al ruolo di consulenza che le è proprio, la CCAM può, in taluni casi, unire ai suoi pareri rilievi critici su taluni aspetti della procedura seguita in occasione di questo o quel progetto di contratto; tuttavia gli elementi che motivano tali rilievi non sono di natura tale che avrebbero potuto giustificare un parere negativo sul progetto di contratto considerato.

7.23. RISPOSTE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Il testo della Corte dei conti potrebbe dare l'impressione che trattandosi di una piccola istituzione, la commissione consultiva per gli acquisti e i contratti (CCAM) del CES non formuli mai pareri negativi. In realtà nel 2000 tale commissione ha emesso parere contrario per il 5 % dei dossier che le erano stati sottoposti. Essa ha poi espresso alcuni pareri contrari anche nel 2001.

7.23. RISPOSTE DEL COMITATO DELLE REGIONI

Il testo della Corte dei conti potrebbe dare l'impressione che, essendo il CdR una piccola istituzione, la sua Commissione consultiva per gli acquisti e i contratti (CCAM) non formuli mai pareri negativi. In realtà, nel 2000 tale commissione ha dato parere contrario sul 4 % dei dossier che le erano stati sottoposti. Qualche parere contrario è stato anche espresso nel 2001.

7.24. Il funzionamento della CCAM e del controllo finanziario in due istituzioni presenta le seguenti peculiarità:

- a) presso la Commissione, a causa della non identificazione nel sistema contabile delle spese connesse all'aggiudicazione degli appalti, associata ad un approccio basato sul campionamento per la selezione delle proposte di impegno e di pagamento ai fini della verifica, è difficile per il controllore finanziario accertarsi che tutti i contratti che avrebbero dovuto essere sottoposti alla CCAM prima della firma lo siano stati effettivamente e che sia stato dato seguito alle questioni sollevate dalla CCAM;

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

b) nel valutare se una proposta di aggiudicazione rientri nel campo di applicazione delle direttive concernenti i servizi e le forniture, la Corte di giustizia interpreta il regolamento finanziario e la direttiva in materia di appalti pubblici diversamente dalle altre istituzioni, applicando un importo massimo corrispondente a 200 000 diritti speciali di prelievo (SDR) invece della soglia di 130 000 SDR.

7.24. RISPOSTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

b) *L'interpretazione su cui si basa l'amministrazione della Corte di giustizia per determinare la soglia applicabile è fondata sulle seguenti considerazioni.*

L'art. 56 del regolamento finanziario 21 dicembre 1977, applicabile al bilancio generale delle Comunità europee ⁽¹⁾, dispone che: «per la stipulazione dei contratti il cui importo raggiunge o supera i limiti previsti dalle direttive del Consiglio che coordinano le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, ciascuna istituzione deve conformarsi agli stessi obblighi che a norma di queste direttive incombono agli enti degli Stati membri».

L'art. 7 della direttiva 92/50/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi ⁽²⁾, come modificato dalla direttiva 97/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽³⁾, e l'art. 5 della direttiva 93/36/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture ⁽⁴⁾, come modificato dalla direttiva 97/52/CE, fissano soglie di applicazione della direttiva rispettivamente di 130 000 diritti speciali di prelievo (in prosieguo: «DSP») e di 200 000 DSP, a seconda che le amministrazioni aggiudicatrici siano o non siano designate all'allegato I della direttiva 93/36/CEE.

Dato che le direttive che coordinano le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici si rivolgono agli Stati membri e non alle istituzioni comunitarie, l'allegato I della direttiva 93/96/CEE elenca soltanto le amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri e non delle istituzioni comunitarie in quanto amministrazioni aggiudicatrici ai sensi dell'art. 128 del regolamento (EURATOM, CECA, CE) n. 3418/93 della Commissione, del 9 dicembre 1993, che stabilisce le modalità di esecuzione di alcune disposizioni del regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 ⁽⁵⁾.

Dato che le direttive 92/50/CEE e 93/36/CEE, modificate dalla direttiva 94/52/CE, prevedono due diverse soglie, occorre determinare la soglia applicabile alle istituzioni comunitarie (a cui spetta, ai sensi dell'art. 56 del citato regolamento finanziario, conformarsi agli stessi obblighi che incombono agli organismi degli Stati membri) a partire dall'origine di tale differenza di soglia. L'introduzione della soglia di 130 000 DSP risulta dall'accordo sugli appalti pubblici concluso a Marrakech il 15 aprile 1994. L'art. 1, n. 1, di tale accordo definisce il

⁽¹⁾ GU L 356 del 31.12.1977, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 209 del 24.7.1992, pag. 1.

⁽³⁾ GU L 328 del 28.11.1997, pag. 1.

⁽⁴⁾ GU L 199 del 9.8.1993, pag. 1.

⁽⁵⁾ GU L 315 del 16.12.1993, pag. 1.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

suo ambito di applicazione. Esso stabilisce: «This Agreement applies to any law, regulation, procedure or practice regarding any procurement by entities covered by this Agreement, as specified in Appendix I». L'allegato I di tale appendice elenca gli organismi a cui si applica la soglia di 130 000 DSP. Nella rubrica riservata alle Comunità europee, gli organismi citati sono ripartiti tra gli organismi delle Comunità europee, e le amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri. Il primo paragrafo, intitolato «European Community entities», cita esclusivamente il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione delle Comunità europee come gli organismi delle Comunità europee soggetti alla soglia di 130 000 DSP prevista in tale accordo.

Infine, l'interpretazione di cui sopra non può essere contraddetta dalle indicazioni eventualmente figuranti nel vademecum della CCAM della Commissione. Si tratta infatti di un documento interno a tale istituzione, che non può quindi imporsi alle altre istituzioni. Del resto, tale vademecum precisa espressamente che la Commissione è una delle amministrazioni aggiudicatrici soggette all'accordo di Marrakech sugli appalti pubblici senza pronunciarsi sullo status delle altre istituzioni al riguardo.

Risultati delle verifiche di conformità e di convalida

7.25. La Corte ha esaminato un campione di pagamenti connessi alla prestazione di servizi, alla fornitura di beni o all'esecuzione di lavori, al fine di stabilire se, all'occorrenza, siano state poste in atto, prima della firma del contratto, le procedure di gara appropriate e se il sistema di controlli posto in essere abbia funzionato in maniera efficace.

7.26. La Corte ha riscontrato un solo caso in cui il modo di condurre la procedura di gara ha generato seri problemi; si tratta della procedura inerente al servizio di sicurezza degli edifici del Parlamento europeo a Strasburgo, che il Parlamento ha chiesto alla Corte di esaminare. La CCAM aveva emesso un parere favorevole. Il controllore finanziario, tuttavia, aveva rifiutato di apporre il proprio visto perché il candidato prescelto, già detentore di un contratto, era stato favorito dal fatto che i servizi del Parlamento non avevano dato a tutti gli offerenti informazioni complete sulla retribuzione del personale che un nuovo contraente sarebbe stato tenuto, in virtù della normativa nazionale (direttiva sul trasferimento di imprese), ad assumere se avesse vinto la gara. Le condizioni del contratto precedente non permettevano al Parlamento di obbligare il contraente a fornire informazioni che riteneva riservate sotto il profilo commerciale. L'istituzione ha deciso di non tenere conto del rifiuto del visto opposto dal controllore finanziario. La Corte condivide le preoccupazioni espresse dal

7.26. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

In tale fascicolo l'ordinatore, consapevole della necessità di garantire per quanto possibile condizioni di parità tra gli offerenti, è riuscito a ottenere dal contraente l'importo della massa salariale e l'indice di remunerazione degli agenti in servizio, nonostante non disponesse di alcun mezzo giuridico per obbligarlo a fornire tali informazioni ai suoi concorrenti. L'ordinatore ha quindi comunicato tali dati a tutti gli offerenti. La CCAM ha ritenuto che tali informazioni consentivano di garantire la parità di trattamento e che le ditte che si erano ritirate erano in grado di presentare un'offerta realistica. Su tale base e alla luce di un parere del Servizio giuridico che confermava che l'ordinatore non disponeva di alcun mezzo per esigere ulteriori informazioni e aveva agito conformemente alla legislazione applicabile, l'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo ha deciso di non tener conto del rifiuto di visto del controllore finanziario su tale fascicolo. Il parere del Servizio giuridico a favore dell'applicazione della direttiva «trasferimenti di imprese» dopo l'aggiudicazione dell'appalto è del

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

controllorerefinanziario e considera che in futuro il Parlamento dovrebbe tenere conto della normativa nazionale e assicurare a tutti gli offerenti pari condizioni.

resto confermato dall'interpretazione data dalla Corte di giustizia in una sentenza del 25 gennaio 2001 (Oy Liikenne Ab contro Pekka Liskojärvi e Pentti Juntunen).

Per l'avvenire la CCAM ha innanzitutto raccomandato agli ordinatori interessati di imporre ai nuovi contraenti, nell'ambito dei futuri bandi di gara alla scadenza dei contratti in corso, l'obbligo di comunicare le informazioni in questione agli offerenti, anche se successivamente è dovuta ritornare su tale raccomandazione sulla base del parere del Servizio giuridico che dimostrava che gli ordinatori non hanno alcun mezzo giuridico per costringere l'aggiudicatario di un appalto a fornire tali informazioni e che un siffatto obbligo sarebbe di natura tale da compromettere la parità di trattamento a danno del prestatore in questione. L'istituzione ha quindi instaurato la prassi di menzionare specificatamente nel capitolato d'onere relativo a qualunque contratto analogo che le condizioni per l'eventuale riassunzione del personale da parte di un nuovo contraente saranno disciplinate dalla legislazione nazionale applicabile.

Infine, giova precisare che, come indicato dalla Corte, il Parlamento ha ritenuto che le questioni sollevate da tale caso meritavano un esame approfondito da parte della Corte stessa, alla quale il fascicolo è stato deferito con lettera della Presidente dell'8 maggio 2000. Il problema è stato peraltro sollevato anche presso le autorità nazionali interessate.

7.27. La Corte ha individuato, inoltre, una serie di casi di apparenti lacune nel sistema che dovrebbe assicurare la conformità ai regolamenti e alle direttive applicabili in materia:

7.27. RISPOSTE DEL CONSIGLIO

Quanto agli appalti pubblici, la Corte ha rilevato taluni casi in cui la regolamentazione non è stata seguita correttamente: al riguardo il Consiglio tiene a sottolineare che il Segretario generale aggiunto ha proceduto a una riforma fondamentale delle prassi interne relative agli appalti, in particolare al fine di accertarsi che a partire dal 2002 per ciascun acquisto sostanziale la scelta preliminare della procedura da seguire e la relativa esecuzione siano di competenza di un'unità del tutto indipendente dagli ordinatori delegati. Si tratta quindi di una precauzione supplementare intesa a ottenere la conformità alla regolamentazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- a) cinque casi in cui i motivi addotti per ottenere la dispensa dalla procedura di gara erano discutibili o non corroborati da giustificativi forniti alla CCAM (Corte di giustizia: 4, Consiglio: 1). Quattro di questi casi riguardavano contratti per la prestazione di servizi in settori tecnici in cui la dispensa era richiesta a titolo dell'articolo 59, lettera d), del regolamento finanziario;
- b) un caso in cui l'oggetto di un appalto sembrava essere stato frazionato in diversi contratti, con conseguente mancata applicazione delle disposizioni delle direttive ad una parte della procedura (Corte di giustizia);
- c) un contratto di affitto per un edificio copriva anche lavori di rinnovamento che non formavano oggetto della procedura di gara (CES e CdR);
- d) quattro contratti, il cui valore superava la soglia oltre la quale la CCAM deve essere consultata, non erano stati sottoposti a quest'ultima (Commissione: 2, Consiglio: 1, CES e CdR: 1);
- e) un caso relativo a un avviso annuale indicativo pubblicato a metà 1997 invece che all'inizio dell'anno come supposto dalle direttive in materia di appalti pubblici, al fine di accelerare la procedura di aggiudicazione degli appalti (Commissione).

Conclusione e raccomandazioni

7.28. In generale, le procedure di aggiudicazione degli appalti applicate dalle istituzioni sono legittime e regolari. Le eventuali violazioni constatate sono perlopiù attribuibili alla mancanza di esperienza/competenza nel campo delle gare di appalto per servizi particolari, nonché alle pressioni esercitate sui servizi affinché adottino soluzioni convenienti dal punto di vista amministrativo, ad esempio la dispensa dalla procedura di gara per «ragioni tecniche», al fine di facilitare l'impegno di fondi prima della fine dell'esercizio.

7.27. RISPOSTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

- a) *Tra i quattro contratti che formano oggetto delle osservazioni, due sono di importo complessivo superiore alla soglia di 130 000 DSP ma che rimane inferiore a quella di 200 000 DSP. Pertanto, non si è proceduto alla pubblicazione di un bando di gara per tali due contratti come risulta dalla spiegazione precedentemente fornita in risposta al paragrafo 7.24. b).*

Per quanto riguarda gli altri due contratti, la Corte di giustizia non condivide l'opinione della Corte dei conti secondo la quale sarebbe stato erroneamente applicato l'art. 59, lettera d), del regolamento finanziario. Essa ritiene infatti che, in un caso come nell'altro, la prestazione potesse essere assicurata solo da un determinato fornitore, il che giustificava il fatto di procedere con esso ad una trattativa diretta.

- c) *La Corte di giustizia considera che le circostanze particolari dell'appalto che forma oggetto di tale osservazione dimostrano che non vi è stato un frazionamento di un appalto e che le disposizioni applicabili agli appalti pubblici non sono state violate.*

7.27. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- e) *Non tutti i programmi di appalto sono noti all'inizio dell'anno. In questi casi, avvisi indicativi possono essere pubblicati nel corso dell'anno.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.29. Per migliorare ulteriormente il rispetto delle direttive è necessario che le istituzioni instaurino un sistema di misure di prevenzione, come la formazione degli ordinatori riguardo alle procedure di aggiudicazione degli appalti e l'elaborazione di elenchi di verifica (check-list) a complemento delle funzioni svolte attualmente dalla CCAM e dal controllo finanziario. Essendo prevista l'abolizione di questi ultimi, è importante, inoltre, che in futuro gli auditor interni procedano a un'analisi dei sistemi di controllo interno e a verifiche di conformità.

7.29. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento offre attualmente un corso di formazione sulle procedure di appalti pubblici. Il suo contenuto dovrà tuttavia essere arricchito in futuro. Peraltro il sistema del predeferralimento istituito nel 1997 (cfr. supra 7.23.) consente di evitare i problemi a valle della procedura.

7.29. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Una formazione intensiva in materia di appalti pubblici e procedure di aggiudicazione è già in corso per i servizi della Commissione.

7.29. RISPOSTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

L'amministrazione della Corte ha già organizzato, nel mese di maggio 2001, un'azione di formazione sulla procedura degli appalti pubblici destinata in particolare ai gestionali nei servizi ordinatori. Tale azione di formazione ha riguardato, da un lato, il regolamento finanziario nonché le sue modalità di esecuzione e, dall'altro, le diverse direttive in materia di stipulazione dei contratti pubblici.

7.29-7.30. RISPOSTE DELLA CORTE DEI CONTI

La Corte dei conti ha instaurato già da diversi anni un sistema di controllo interno per assicurare la regolarità delle procedure di aggiudicazione degli appalti che la riguardano.

In primo luogo, essa ha formato uno specialista in materia il cui ruolo consiste nel consigliare e nell'affiancare i diversi ordinatori interessati. Benché tale agente sia assegnato a un servizio particolare del Segretariato generale, esso è comunque a disposizione degli altri servizi in caso di necessità; un esempio recente è costituito dalla gara di appalto relativa al progetto di Automazione del controllo (Audit automation).

Inoltre, prima di bandire formalmente una gara di appalto, gli ordinatori sottopongono al Servizio giuridico il loro progetto di gara per quanto concerne sia il capitolato di oneri propriamente detto, sia la conformità della procedura alle disposizioni regolamentari vigenti, in particolare alle direttive applicabili agli appalti pubblici (pre-avviso nella Gazzetta ufficiale, pubblicazione nella Gazzetta ufficiale etc...)

7.29. RISPOSTE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Il Comitato accoglie i suggerimenti della Corte d'introdurre disposizioni per accrescere le competenze per quanto riguarda

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

la prospezione dei mercati (formazione di ordinatori e gestori e messa a punto di liste di controllo).

Dato che le competenze in materia di prospezione dei mercati sono concentrate presso la Commissione europea, e vista la necessità di un'armonizzazione interistituzionale, il Comitato propone che le azioni in questo campo vengano svolte con la stretta collaborazione della Commissione.

7.29. RISPOSTE DEL COMITATO DELLE REGIONI

Il Comitato accoglie i suggerimenti della Corte d'introdurre disposizioni per accrescere le competenze per quanto riguarda la prospezione dei mercati (formazione di ordinatori e gestori e messa a punto di liste di controllo).

Dato che le competenze in materia di prospezione dei mercati sono concentrate presso la Commissione europea, e vista la necessità di un'armonizzazione interistituzionale, il Comitato propone che le azioni in questo campo vengano svolte in stretta collaborazione con la Commissione.

7.30. Tutte le istituzioni dovrebbero applicare le stesse soglie nello stabilire se una proposta di appalto per la prestazione di servizi o di forniture rientri nel campo di applicazione delle direttive 92/50/CEE e 93/36/CEE in materia di appalti pubblici.

7.30. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento sostiene qualsiasi iniziativa destinata ad armonizzare le pratiche delle istituzioni. Ritiene ciò nondimeno che l'importo massimo che determina se l'aggiudicazione dell'appalto rientra nell'ambito delle direttive relative ai servizi e alle forniture sia di 200 000 euro. Questo parere si basa sul fatto che l'Accordo sugli appalti pubblici (allegato 4 dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio) prevede espressamente, tra le amministrazioni aggiudicatrici delle Comunità soggette all'accordo, solo il Consiglio e la Commissione. Questa distinzione figura altresì nel regolamento (CE) n. 1687/2001 della Commissione recante modifica delle modalità di esecuzione.

7.30. RISPOSTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Cfr. la risposta fornita al paragrafo 7.24. b).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.31. Data la probabilità che le modifiche proposte alle modalità di applicazione innalzino la soglia relativa alla CCAM, situandola fra i 300 000 e i 500 000 euro, le istituzioni dovrebbero prendere in considerazione la creazione di una CCAM interistituzionale. Tale innovazione presenterebbe il vantaggio di concentrare le competenze in materia, semplificare la procedura, aumentare l'indipendenza della CCAM riguardo ad obiettivi istituzionali particolari, favorendo inoltre un'interpretazione uniforme del regolamento finanziario e delle direttive.

7.32. Ai fini di una maggiore conformità al regolamento finanziario e alle direttive in materia di appalti, le istituzioni dovrebbero focalizzarsi, in particolare, sul controllo dei seguenti settori di rischio:

- a) l'identificazione tardiva e la stima errata delle necessità in materia di acquisti;
- b) il ricorso alla procedura negoziata senza dimostrare in maniera esauriente che taluni beni o prestazioni possono essere forniti solo da un determinato contraente o fornitore.

7.31. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'idea di una CCAM interistituzionale è stata ripetutamente al centro di un dibattito fra le Istituzioni. La conclusione generale è stata che una CCAM interistituzionale, pur offrendo ovvii vantaggi potenziali dal punto di vista economico, in pratica tende ad essere farraginosa. Essa solleva inoltre il problema della responsabilità ed autonomia istituzionale. Tuttavia, la Commissione riconosce che i potenziali vantaggi della cooperazione interistituzionale potrebbero essere ulteriormente approfonditi, ad esempio attraverso l'uso di clausole nel bando di gara che consentano alle altre istituzioni di attingere agli appalti esistenti.

7.31. RISPOSTE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Tenuto conto delle competenze necessarie e dell'esigenza di trattare i fascicoli in maniera armonizzata con le altre istituzioni, il Comitato appoggia in linea di principio la proposta della Corte di creare una CCAM interistituzionale.

7.31. RISPOSTE DEL COMITATO DELLE REGIONI

Tenuto conto delle competenze necessarie e dell'esigenza di trattare i fascicoli in maniera armonizzata con le altre istituzioni, il Comitato appoggia in linea di principio la proposta della Corte di creare una CCAM interistituzionale.

7.32. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

La CCAM presta tutta l'attenzione necessaria alle lettere a) e b), dato che le procedure negoziate formano oggetto di un controllo molto accurato, indipendentemente dalla loro motivazione.

7.32. RISPOSTE DELLA CORTE DEI CONTI

La Corte dei conti condivide interamente questa raccomandazione che applica sin da ora.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Altre osservazioni

7.33. Il Comitato economico e sociale (CES) e il Comitato delle regioni (CdR) non hanno iscritto nei rispettivi bilanci finanziari il valore degli edifici (225 milioni di euro) per i quali hanno firmato contratti di affitto enfiteutici con opzione d'acquisto nel dicembre 2000, né l'importo dell'anticipo versato, pari a 26 milioni di euro, che la Commissione ha tuttavia indicato nel bilancio consolidato. La chiave di ripartizione di questi attivi in comune fra il CES e il CdR non è ancora stabilita.

7.33. RISPOSTE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Appena saranno stati ottenuti la concessione urbanistica e l'attestazione di conformità ambientale necessari all'esecuzione dei lavori, verranno iscritti nel bilancio 2001 sia il valore dell'edificio Montoyer sia quello dell'edificio Belliard. Inoltre, nelle osservazioni sul bilancio il Comitato ha precisato l'esistenza di questi due contratti di locazione enfiteutica.

La rettifica riguardante l'anticipo di 26 milioni di euro, decisa dalla Commissione al momento del consolidamento, quindi dopo la chiusura dei libri del CES, verrà trascritta nella contabilità di quest'ultimo.

La chiave di ripartizione fissa di questi elementi dell'attivo comuni al CES e al CdR sarà definita prima della chiusura dell'esercizio 2001.

7.33. RISPOSTE DEL COMITATO DELLE REGIONI

Non appena ottenuti la concessione urbanistica e il certificato di conformità ambientale necessari all'esecuzione dei lavori, il valore degli edifici Montoyer e Belliard sarà iscritto nel bilancio 2001.

La rettifica riguardante l'anticipo di 26 milioni di euro, effettuata dalla Commissione in sede di consolidamento, quindi dopo la chiusura dei libri del CdR, verrà trascritta nella contabilità di quest'ultimo.

Il criterio di ripartizione fissa di questi elementi dell'attivo comuni al CdR e al CES sarà stabilito prima della chiusura dell'esercizio 2001.

7.34. La Commissione ha stralciato dal proprio patrimonio attrezzature informatiche per un valore contabile netto di 80 000 euro, rubate nel corso degli ultimi cinque anni. Ciò non dà adito ad osservazioni sull'affidabilità del bilancio finanziario, ma suscita preoccupazioni quanto all'esistenza stessa dei furti (alcuni dei quali hanno riguardato materiale nuovo e proprio al momento della consegna), essendo il valore di acquisto di tali attrezzature, nell'arco del quinquennio, superiore a un milione di euro. Benché l'attrezzatura rubata rappresentasse ogni anno solo lo 0,15 % degli articoli e lo 0,126 % del valore di tutto l'hardware informatico, la perdita di attrezzature nuove non ancora installate dimostra che la Commissione deve prendere i provvedimenti necessari per garantire la protezione di questo tipo di attivi.

7.34. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Allo scopo di conformarsi alle raccomandazioni della Corte dei conti sulla DAS 1999, la Commissione ha modificato il trattamento delle attrezzature informatiche rubate per la DAS 2000.

In futuro, la Commissione si conformerà alle raccomandazioni della Corte dei conti, nonché alle prescrizioni del Regolamento di inventario e procederà, almeno una volta all'anno, all'introduzione di un fascicolo di declassamento per le attrezzature rubate nel corso del periodo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.35. La nomenclatura di bilancio e alcuni problemi di imputazione, evidenziati dalla Corte nella sua relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998 ⁽⁴⁾, comportano una mancanza di trasparenza nella natura delle spese immobiliari delle istituzioni. La nomenclatura di bilancio dovrebbe essere modificata in modo che, come avviene alla Corte di giustizia ⁽⁵⁾, i conti consentano di distinguere gli affitti, gli acquisti e gli altri tipi di spese, come i canoni enfiteutici, che rientrano nel quadro di un eventuale futuro acquisto.

Per quanto riguarda la protezione contro i furti, la prevenzione e la protezione contro i furti rientrano nelle competenze del Servizio protocollo e sicurezza della Commissione (DG ADMIN). Oltre alle misure dirette, come ad esempio, una maggiore vigilanza durante i traslochi, questo servizio intraprende regolarmente delle campagne di sensibilizzazione alla problematica dei furti. Queste campagne sono dirette ai funzionari e agli altri agenti della Commissione e sono realizzate in particolare attraverso l'affissione di avvisi e la posta interna.

7.35. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Per rispondere all'auspicio della Corte, il Parlamento aveva creato nel bilancio 1998 una sottovoce per tipo di spesa. In seguito l'autorità di bilancio ha deciso di sopprimere tutte le sottovoci del bilancio che ha conservato solamente la distinzione tra «Affitti e canoni d'affitto con opzione d'acquisto» e «Acquisto di beni immobili». Le sottovoci sono state tuttavia mantenute nei conti dell'istituzione e consentono di disporre delle informazioni per natura di spesa. Il Parlamento consulterà le altre istituzioni su una modifica della nomenclatura destinata a rendere più trasparenti le spese immobiliari e presenterà una proposta alle autorità di bilancio per il bilancio 2003.

7.35. RISPOSTE DEL CONSIGLIO

Riguardo alla nomenclatura di bilancio, il Consiglio studierà la questione nell'ambito della preparazione del PPB 2003.

7.35. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione esaminerà la possibilità di conformarsi alla raccomandazione della Corte e modificherà, se del caso, la propria nomenclatura di bilancio, a decorrere dall'esercizio 2003, allo scopo di creare una distinzione fra le spese connesse a:

- affitti,
- acquisizioni,
- canoni enfiteutici.

⁽⁴⁾ GU C 349 del 3.12.1999, paragrafo 6.5.

⁽⁵⁾ Nel cui bilancio viene fatta distinzione fra gli affitti (linea 2 0 0 0) e i canoni di locazione-acquisto (linea 2 0 0 1).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.36. Nel calcolare la pensione di base minima, le varie istituzioni interpretano diversamente la disposizione dell'articolo 77, quarto comma, dello statuto, ai sensi del quale «l'ammontare della pensione di anzianità non può essere inferiore al 4 % del minimo vitale per ogni anno di servizio». La Corte di giustizia e, in misura minore, il Consiglio, la interpretano in maniera più ampia delle altre istituzioni, poiché prendono in considerazione, come anni di servizio, eventuali annualità abbuonate a seguito di trasferimenti dei diritti a pensione maturati fuori dal regime delle istituzioni. È necessaria un'armonizzazione per porre fine a un trattamento discriminatorio fra gli agenti delle varie istituzioni.

7.35. RISPOSTE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Su suggerimento della Corte, nel quadro della preparazione del bilancio 2003 il Comitato proporrà di creare una linea di bilancio «Canone enfiteutico».

7.35. RISPOSTE DEL COMITATO DELLE REGIONI

Su suggerimento della Corte, nel quadro della preparazione del bilancio 2003 il Comitato proporrà di creare una linea di bilancio denominata «Canone enfiteutico».

7.36. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento si adopererà presso le altre istituzioni per giungere a un'armonizzazione al riguardo.

7.36. RISPOSTE DEL CONSIGLIO

Per quanto concerne infine le divergenze di interpretazione del calcolo della pensione di base minima, il Consiglio non può che essere d'accordo sulla necessità di un'armonizzazione in materia e i suoi servizi sono pronti a partecipare a qualsiasi discussione interistituzionale organizzata a tal fine.

7.36. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Effettivamente possono verificarsi delle divergenze nell'applicazione di talune disposizioni. Al fine di limitare questo fenomeno e i suoi effetti negativi, vengono regolarmente organizzate delle riunioni interistituzionali dei servizi interessati. La Commissione s'impegna a rilanciare il dibattito interistituzionale sulla questione dell'interpretazione particolare dell'articolo 77, paragrafo 4, dello statuto da parte del Consiglio e della Corte di giustizia.

7.36. RISPOSTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Le osservazioni della Corte dei conti relative all'interpretazione da parte dell'amministrazione della Corte di giustizia dell'art. 77, quarto comma, dello statuto del personale sono esatte. Quest'ultima è del parere che tener conto in maniera meno favorevole degli anni abbonati in base a un trasferimento di diritti a pensione equivarrebbe a privare il

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

dipendente di una parte del beneficio dei contributi da lui versati al regime pensionistico nazionale prima della sua entrata in servizio presso le Comunità e trasferiti al regime comunitario per essere presi in considerazione nel calcolo della sua pensione comunitaria. Salvo i dieci anni di servizio necessari per il riconoscimento del diritto a pensione, lo statuto non fa del resto distinzione tra le annualità risultanti da anni di servizio comunitario e quelle risultanti da anni abbonati a seguito di un trasferimento.

La questione formò oggetto, nel 1995, sul piano interistituzionale, di discussioni nel corso delle quali risultò che l'interpretazione della Corte di giustizia era condivisa dal Consiglio ma non dalle altre istituzioni. Alla luce del numero limitato di casi (alla Corte, ad esempio, ve ne sono stati tre), le istituzioni si sono limitate a prendere atto delle interpretazioni divergenti. L'amministrazione della Corte di giustizia è naturalmente disposta a partecipare nuovamente ad una concertazione tra istituzioni allo scopo di procedere ad un nuovo tentativo di raggiungere una posizione comune.

Seguito dato alle osservazioni precedenti

Seguito dato alla relazione speciale n. 8/98 sui servizi della Commissione incaricati specificamente della lotta antifrode

Introduzione

7.37. Nel 1997, la Corte ha esaminato il funzionamento dei servizi della Commissione impegnati specificamente nella lotta contro le frodi e pubblicato le osservazioni che ne sono scaturite, unitamente alle risposte della Commissione, nella relazione speciale n. 8/98 ⁽⁶⁾. Tale relazione ha contribuito al dibattito sul futuro dell'unità antifrode (UCLAF) sfociato nella decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom della Commissione del 28 aprile 1999 che sostituisce l'UCLAF con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ⁽⁷⁾. All'inizio del 2001, la Corte ha visitato l'Ufficio per valutare i progressi compiuti riguardo alle questioni sollevate nella relazione del 1998.

⁽⁶⁾ GU C 230 del 22.7.1998.

⁽⁷⁾ GU L 136 del 31.5.1999, pag. 20.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Principali conclusioni della relazione speciale n. 8/98

7.38. La relazione speciale n. 8/98 traeva le seguenti conclusioni principali:

- a) il contesto amministrativo in cui l'UCLAF operava, nonché la sua stessa struttura organizzativa, non erano sempre appropriati;
- b) l'UCLAF non disponeva di un organico adeguato;
- c) non sempre le basi di dati erano operative o efficaci, le informazioni gestionali erano insufficienti e alcune informazioni pubblicate sulla lotta alle frodi non erano attendibili;
- d) le procedure da seguire nei casi di corruzione e di frodi interne non erano chiaramente definite né complete.

Progressi compiuti dal 1998

Creazione dell'Ufficio

7.39. All'inizio del 1999, la Commissione ha avanzato una serie di proposte per sostituire l'UCLAF con un Ufficio antifrode indipendente. Dopo ampie consultazioni con il Consiglio e il Parlamento, nelle quali si è tenuto conto della relazione speciale n. 8/1998 e del parere n. 2/99 ⁽⁸⁾ della Corte, la Commissione ha approvato la decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom ⁽⁹⁾, con cui veniva istituito il nuovo Ufficio antifrode (l'Ufficio) nell'ambito della Commissione. Quest'ultima ha trasferito tutto il personale dell'UCLAF all'Ufficio in occasione dell'adozione della decisione nell'aprile 1999. Il direttore dell'Ufficio (con la carica di direttore generale) ha assunto le proprie funzioni il 1° marzo 2000, al termine di una procedura che ha visto coinvolti il Consiglio e il Parlamento.

Le nuove disposizioni applicabili all'Ufficio europeo antifrode creano un contesto amministrativo più appropriato

7.40. L'Ufficio fa parte della Commissione e può esercitare i poteri conferiti a quest'ultima dal trattato. Esso si appoggia ai servizi della Commissione per un aspetto importante del supporto logistico (ad esempio, la messa a disposizione di locali per uffici). Ad ogni modo, le disposizioni riguardanti la nomina del direttore,

⁽⁸⁾ GU C 154 dell'1.6.1999.

⁽⁹⁾ GU L 136 del 31.5.1999, pag. 20.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

l'esistenza di un comitato di vigilanza e il conferimento al direttore dei poteri di nomina sono tutti elementi che servono a rafforzare l'indipendenza dell'Ufficio nell'espletamento delle sue indagini.

L'organico è aumentato, ma più lentamente del previsto

7.41. Il direttore dell'Ufficio ha il potere di nominare il personale e di deciderne i trasferimenti nell'ambito dell'Ufficio, ma il suo margine di manovra è limitato per quanto concerne la rimozione dello stesso. Le principali difficoltà incontrate riguardo all'organico dell'Ufficio possono essere riassunte come segue:

- a) la Commissione ha trasferito in blocco l'organico dell'ex UCLAF all'Ufficio prima che venisse nominato il direttore;
- b) la procedura relativa alle assunzioni supplementari è stata lenta;
- c) è passato molto tempo prima che l'Ufficio e il Segretario generale della Commissione raggiungessero un accordo sulla procedura da seguire per le nomine a livello di direttore.

7.41. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il direttore dell'Ufficio è vincolato dallo statuto del personale e quindi, in linea di principio, anche dalle norme che prevedono la rimozione del personale. L'OLAF dispone di un maggior numero di agenti temporanei rispetto alle altre DG, il che permette una maggiore flessibilità nella gestione del personale.

- a) *Va osservato che il personale dell'UCLAF è stato trasferito in blocco all'ufficio di nuova creazione allo scopo di assicurare la continuità dei lavori. Non esisteva un'alternativa realistica al momento della creazione dell'OLAF, in quanto qualsiasi altra soluzione avrebbe significato un'interruzione completa delle attività dell'ufficio per un notevole lasso di tempo.*
- b) *Poco dopo la sua creazione a metà 1999, l'ufficio prevedeva 149 agenti nel suo piano di organico. Secondo la relazione della Corte, il 15 settembre 1999 erano occupati 126 posti. Nel 2000, il piano di organico è stato portato a 224 posti e al 30 marzo 2001 il personale effettivo ammontava a 189 agenti. L'elevato tasso di occupazione nel 1999 non sarebbe stato possibile senza il trasferimento all'OLAF del personale UCLAF già esistente.*

All'inizio del 2000, quando il direttore dell'OLAF ha assunto le sue funzioni, la DG ADMIN ha lanciato assieme all'OLAF una serie di selezioni temporanee allo scopo di consentire all'OLAF di reclutare gli agenti specializzati necessari. Queste selezioni riguardavano circa 1 100 candidati e hanno portato alla compilazione di elenchi di riserva con 150 candidati dei gradi A e B assieme nel dicembre 2000.

- c) *Va osservato che la Commissione nel suo complesso, non solo il Segretario generale, aveva insistito perché i candidati ai posti di direttore all'OLAF, che dovevano svolgere mansioni tipiche dell'attività alla Commissione, rappresentassero la Commissione nei confronti delle altre istituzioni nonché del mondo esterno ed eventualmente in una fase successiva lavorare in altri servizi della Commissione diversi dall'OLAF, avrebbero dovuto essere valutati nel quadro delle procedure della Commissione in vigore, in particolare la «CCN», mentre la decisione finale sui candidati*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

restava interamente di competenza del direttore dell'ufficio. Inoltre, la maggior parte dei posti per alti funzionari è stata attribuita su base temporanea, il che significa che la Commissione non ha partecipato affatto a queste nomine.

7.42. L'assegnazione dell'intero organico dell'ex UCLAF all'Ufficio si contrappone alla procedura avviata per instaurare il nuovo servizio di audit interno. Per quest'ultimo, la Commissione non ha trasferito in blocco agenti appartenenti ad altri servizi, ma ha creato una piccola équipe (compresa l'assistenza di esperti provenienti da altre organizzazioni) per reclutare il personale essenziale sulla base delle candidature presentate in risposta ad un avviso di posto vacante. Nel caso dell'Ufficio, era comunque fondamentale preservare una certa continuità: non era fattibile pensare di bloccare le indagini in corso in attesa che la riorganizzazione fosse completata. A causa di questo trasferimento, è stato però difficile per il nuovo direttore scegliere la propria équipe e sostituire agenti le cui qualifiche e attitudini non erano appropriate.

7.43. L'assunzione di nuovo personale non è avvenuta con la rapidità prevista, come risulta dalla **tabella 7.4**. Nel frattempo, l'autorità di bilancio ha modificato l'equilibrio fra posti permanenti e temporanei, in modo non rispondente alle assunzioni realmente effettuate dall'Ufficio.

Tabella 7.4 — Risorse umane

	Personale al 15.9.1998 (UCLAF)	Posti autorizzati per il 1999 (UCLAF)	Personale al 31.12.1999 (UCLAF)	Posti autorizzati per il 2000 (OLAF)	Personale al 31.12.2000 (OLAF)	Posti autorizzati per il 2001 dopo BRS 3/2001	Personale al 30.6.2001 (OLAF)
Pers. permanente A	26	64	50	83	71	59	69 ⁽²⁾
Pers. temporaneo A	38	7	1	15	1	61	37
Pers. permanente B	18	43	33	60	41	50	40
Pers. temporaneo B	17	5	1	15	1	66	21
Altre categorie	27	30	21	51	39	64	40
Totale	126	149	106	224	153	300 ⁽¹⁾	207 ⁽²⁾

⁽¹⁾ Sono rimasti bloccati, in totale, 38 posti su 300.

⁽²⁾ Compresa 10 persone riassegnate ad altri posti presso la Commissione che avranno lasciato l'OLAF entro l'1.10.2001.

Fonte: Ufficio antifrode.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.44. Poiché ora l'Ufficio ha lo status di direzione generale, è aumentato il personale ad esso assegnato per rafforzare servizi quali l'amministrazione, la gestione delle risorse umane e il bilancio (19 posti al marzo 2001). Benché i posti in bilancio assegnatigli per il 2001 siano 300, il Parlamento ne ha bloccati 76, in attesa che l'Ufficio abbia esaminato l'idoneità del personale attuale e che la Commissione abbia accettato la decisione di trasferimento basata su tale esame⁽¹⁰⁾. La condizionalità di questa assegnazione di personale limita sia l'indipendenza del direttore che quella dell'Ufficio nel suo complesso.

7.45. All'origine dei problemi connessi alla nomina dei direttori vi è il fatto che un direttore, nominato in seno all'Ufficio, diviene poi direttore alla Commissione a tutti gli effetti: il Segretario generale della Commissione ha ritenuto quindi opportuno essere rappresentato nella procedura di nomina per garantire che il candidato nominato sia in grado di esercitare funzioni direttive in qualsiasi altro ambito della Commissione.

Dalla pubblicazione della relazione speciale n. 8/98, non sono stati riscontrati miglioramenti significativi nelle basi di dati e nelle informazioni gestionali

7.46. Nella relazione speciale n. 8/98, la Corte aveva rilevato che l'UCLAF faceva un uso limitato delle proprie basi di dati (IRENE), il che incideva negativamente sull'affidabilità del loro contenuto. L'UCLAF prevedeva di risolvere i problemi riscontrati attraverso l'applicazione completa di un nuovo sistema che integrasse quello precedente.

7.47. Nell'esaminare le Risorse proprie⁽¹¹⁾ e i Fondi strutturali⁽¹²⁾ la Corte ha constatato che l'UCLAF e l'Ufficio non avevano aggiornato importanti basi dati registrando i casi notificati dagli Stati membri nel periodo 1997-2000. Nel 2001, si è iniziato a constatare un miglioramento nell'uso delle basi dati e l'instaurazione di nuove procedure nella direzione incaricata delle indagini consente una registrazione più sistematica dei nuovi casi da parte del personale. Le basi dati, tuttavia, non erano ancora affidabili o complete e non fornivano tutte le informazioni necessarie per una conduzione efficace delle indagini.

7.44. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Con l'adozione, il 12 luglio 2001, del bilancio rettificativo e suppletivo n. 3/2001, sono stati sbloccati 38 posti.

7.45. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'indipendenza operativa dell'OLAF, combinata con la necessità di adeguare l'assunzione alle specificità delle funzioni esercitate dall'OLAF, depono a favore di una composizione «ad hoc» del comitato consultivo delle nomine (CCN) nel quadro delle procedure per occupare i posti di gestione, come è stato confermato dalla Commissione il 24 gennaio 2001.

7.47. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Dall'introduzione del Case Management System (CMS) nel maggio 2001, l'affidabilità e completezza dei dati riguardanti casi posti recentemente sotto indagine da parte dell'OLAF è notevolmente migliorata.

L'unità di supporto è attualmente impegnata nel vaglio dei dati importati da IRENE nel CMS e nel completare un aggiornamento di tutti i dati ivi registrati.

Con l'introduzione dell'ECR (la precedente «parte esterna» del vecchio sistema IRENE) nel marzo 2001, la situazione riguardante i casi comunicati dagli Stati membri è progredita.

I riscontri della Corte per quanto riguarda ECR riguardano solo l'aggiornamento dei dati concernenti le risorse proprie e i fondi strutturali. In seguito alla migrazione verso il sistema ECR, questi dati vengono aggiornati e completati.

⁽¹⁰⁾ OJ L 56 del 26.2.2001, pag. 159.

⁽¹¹⁾ Relazione annuale, Capitolo 1, paragrafi 1.88-1.90.

⁽¹²⁾ Relazione speciale n. 10/2001 sul controllo finanziario dei Fondi strutturali (GU C 314 dell'8.11.2001).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.48. L'Ufficio intende ora procedere ai miglioramenti richiesti attraverso due dispositivi: il sistema di gestione dei casi (Case Management System), introdotto nel maggio 2001, e la piattaforma di servizi che ha fornito alle DG della Commissione e alle amministrazioni nazionali l'accesso alle comunicazioni ufficiali previste dai regolamenti settoriali a partire dal mese di marzo 2001. Il Sistema di gestione suddetto mira a dotare i responsabili della gestione di uno strumento per seguire l'evoluzione dei casi in questione. La **tabella 7.5** riporta le statistiche di base relative ai casi oggetto di indagine al marzo 2001.

7.48. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La banca dati CMS non solo cerca di offrire alla gestione uno strumento per individuare i progressi, ma è diretta a registrare e informare sistematicamente su tutte le attività investigative dell'ufficio.

Conformemente alla procedura stabilita nel manuale OLAF, tutta la posta in entrata relativa a indagini è ora inviata all'unità di supporto, che gestisce il CMS. La registrazione dei casi è ora centralizzata nell'unità di supporto (gli investigatori individuali non hanno più la possibilità di aprire o chiudere fascicoli) ed è perseguita indipendentemente dal pool degli investigatori. Qualora un nuovo caso debba essere creato, ciò avviene sistematicamente nello stesso giorno in cui perviene la corrispondenza da parte dell'unità di supporto. Vengono eseguite riconciliazioni regolari fra il sistema di registrazione della posta interna e le nuove registrazioni nella banca dati CMS, per assicurarsi che tutti i dati pertinenti figurino nella banca dati CMS.

Dato che la banca dati è entrata in funzione solo nel maggio 2001, va sottolineato che le cifre che figurano alla tabella 7.5 (statistiche di base sui casi oggetto d'indagine nel marzo 2001) non si basano sul CMS.

La «piattaforma dei servizi» è un concetto diretto ad approfondire la cooperazione con gli altri servizi e gli Stati membri. Nel quadro della piattaforma dei servizi, è stata costituita una banca dati (ECR) che permette di accedere alle comunicazioni formali nell'ambito dei regolamenti settoriali. Gli Stati membri non hanno ancora un accesso diretto ai dati registrati nell'ECR. Attualmente, ciò avviene solo per gli altri servizi della Commissione.

Tabella 7.5 — Risorse umane e casi oggetto di indagine al 21 marzo 2001

Settore	In attesa di convalida	Indagine in corso	(di cui a livello interno)	Casi segnalati alle autorità giudiziarie o ad altre autorità	(di cui a livello interno)	Numero di inquirenti
Anti-corruzione + Spesa	42	136	(33)	213	(14)	31
Aiuti esterni	159	39	(5)	32	(1)	
Scambi commerciali	24	108	(1)	51	(0)	
Agricoltura	19	20	(0)	7	(0)	
Dogane	101	78	(0)	102	(0)	
Totale	345	381	(39)	405	(15)	83

Fonte: Ufficio antifrodi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.49. Il nuovo direttore si è prefisso di assicurare sin da ora un chiaro controllo gestionale sull'assegnazione dei vari casi agli inquirenti e sulle priorità da attribuire alle indagini, affinché le équipes di inquirenti non si trovino a dover prendere queste decisioni da sole. L'Ufficio non dispone però di un sistema di registrazione delle ore di lavoro prestate per valutare direttamente le risorse impiegate per ciascuna indagine. Inoltre, esso non dispone attualmente di un sistema completo per registrare l'esito delle varie indagini e gli importi recuperati. All'epoca della visita di controllo, l'Ufficio non aveva previsto alcun piano per registrare tali informazioni nel sistema di gestione dei fascicoli.

7.50. Nel 1998, la Corte ha criticato la qualità delle informazioni presentate nella relazione annuale dell'UCLAF. La relazione annuale sulla lotta alle frodi indicava, nel 2000, cifre più prudenti. L'Ufficio non ha più elaborato stime insostenibili sul grado di estensione della frode e l'impatto delle indagini, ad esempio, per quanto concerne le frodi in materia di imposte sui consumi e di IVA. L'attendibilità delle informazioni pubblicate dovrebbe risultare ulteriormente migliorata se l'Ufficio instaurasse con successo il sistema di gestione dei fascicoli previsto e registrasse sistematicamente l'esito delle indagini per tutti i casi.

Le indagini poggiano ora su un fondamento giuridico ed è in corso il miglioramento delle procedure

7.51. Il regolamento (CE) n. 1073/1999 fornisce un fondamento giuridico per le indagini svolte dall'Ufficio e stabilisce i diritti e le responsabilità di quest'ultimo. Ai sensi del regolamento, spetta al direttore dell'Ufficio decidere se un caso di frode presunta richieda lo svolgimento di indagini. Benché il direttore abbia dato istruzione al personale di presentare una proposta in merito all'avviamento di un'indagine entro una settimana dal ricevimento di una segnalazione o presunzione di frode, all'inizio del 2001 le relative decisioni richiedevano in media 16 settimane: ciò era dovuto, in parte, alla presenza di una serie di vecchi casi anteriori all'introduzione delle nuove procedure.

7.49. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda la definizione delle priorità per le indagini e l'assegnazione di investigatori ai singoli casi, una volta la settimana si svolge una riunione del comitato della direzione operativa, a cui partecipa almeno un rappresentante dell'unità magistrati. Fra le funzioni di questo comitato vi è quello di assicurare un controllo qualitativo rivedendo tutte le proposte di aprire e chiudere le indagini e valutando se il personale proposto per una singola indagine sia appropriato.

Allo scopo di registrare il risultato delle indagini e gli importi recuperati, sono attualmente in fase di definizione altre due sezioni del CMS — una sezione monitoraggio e una sezione recupero.

7.51. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il periodo di una settimana a cui si fa riferimento costituisce un'indicazione ottimale. In alcuni casi, non è possibile rispettare questa scadenza, a causa ad esempio del fatto che le informazioni ricevute possono richiedere più di cinque giorni per essere analizzate. Il manuale indica specificamente: «Dato che il tempo necessario per una valutazione iniziale dipende in gran parte del materiale ricevuto e dalla sua accessibilità linguistica, non viene applicato un termine formale». Vi è una netta tendenza alla riduzione del tempo necessario per una valutazione iniziale di un caso. Dall'introduzione del manuale OLAF, il tempo medio necessario per una valutazione iniziale si è dimezzato. Questa tendenza alla riduzione dovrebbe continuare dato che viene assunto nuovo personale e l'arretrato dei vecchi casi si riduce gradualmente.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.52. L'Ufficio ha avviato la creazione di un'unità costituita da esperti di procedimenti giudiziari provenienti da tutti gli Stati membri. Questa unità ha il compito di garantire che le indagini consentano sempre di ottenere elementi probanti ricevibili presso i tribunali nazionali e che le informazioni raccolte siano messe a disposizione dei servizi competenti negli Stati membri in una forma utilizzabile. All'epoca del controllo, l'attuazione di questo progetto non aveva tuttavia registrato un avanzamento significativo rispetto al 1997.

Lo svolgimento di indagini all'interno delle istituzioni non richiede una grande mobilitazione di risorse, ma è ostacolato dalle disposizioni e dalle procedure amministrative applicabili al personale

7.53. Le indagini condotte all'interno delle istituzioni non hanno richiesto finora una mobilitazione massiccia di risorse umane. All'epoca della visita della Corte (marzo 2001), erano solo sette gli agenti dell'Ufficio che avevano partecipato fino a quel momento ad indagini relative a casi di corruzione e di frode interna. Nessuno di essi si era occupato a tempo pieno dei casi interni; questo tipo di casistica rappresenta meno del 5 % del carico di lavoro.

7.54. In base alle nuove disposizioni in materia di indagini interne⁽¹³⁾, qualora le indagini riguardino un membro del personale, l'Ufficio informa l'istituzione interessata (sebbene la notifica possa essere omessa qualora sia richiesta la segretezza assoluta). La notifica dello svolgimento di un'indagine pone l'istituzione interessata di fronte a un dilemma: è difficile sospendere una persona dalle sue funzioni solo perché è in corso un'indagine. D'altro canto, se non viene preso questo provvedimento e se non si vieta alla persona in questione l'accesso al proprio ufficio, vi è il rischio che vengano distrutte prove pertinenti. Lo statuto del personale non incoraggia una risposta amministrativa rapida in caso di indagine. Benché consenta la sospensione immediata del funzionario e una riduzione dello stipendio del 50 % in caso di mancanza grave presunta, la posizione del funzionario deve essere definitivamente regolata entro quattro mesi⁽¹⁴⁾, un termine spesso difficile da rispettare. Se entro tale termine la questione non è stata

7.52. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'organico dell'unità degli esperti in materia di azione penale è progredito notevolmente. Oltre al capo dell'unità altri cinque esperti hanno iniziato a lavorare in questa unità. Nel mese di ottobre si aggiungeranno altri tre esperti in materia penale e altri due prima della fine dell'anno. Per quanto riguarda gli esperti in materia di azione penale provenienti dai quattro residui Stati membri, la procedura di assunzione è già stata rilanciata.

7.53. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Almeno 16 persone stanno attualmente lavorando o hanno lavorato su indagini interne. È attualmente in atto una politica di «tolleranza zero» per quanto riguarda casi sospetti di frode all'interno delle istituzioni, il che significa che tutti i casi sospettati saranno investigati senza eccezione.

7.54. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

I regolamenti (CE) n. 1073/1999 e (Euratom) n. 1074/1999 prevedono che le indagini dell'ufficio si estendano a gravi fatti relativi all'espletamento di funzioni professionali che possano portare a azioni penali o disciplinari. In pratica, le indagini interne dell'OLAF portano spesso a provvedimenti disciplinari. Tuttavia, tali provvedimenti, inclusa la possibilità di sospendere i funzionari, rientrano nella competenza dell'autorità avente potere di nomina (AIPN)⁽⁶⁾. La questione della sospensione è stata affrontata nel documento consultivo sulla disciplina [SEC(2000) 2079/5], dove si propone di alzare il termine da quattro a sei mesi. L'articolo 88 dello statuto del personale prevede che un funzionario possa essere sospeso solo in caso di colpa grave che gli viene addebitata dall'autorità che ha il potere di nomina. Date le gravi conseguenze che una sospensione può avere per l'interessato, lo statuto del personale stabilisce un compromesso fra

⁽¹³⁾ Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, articolo 4.

⁽¹⁴⁾ Articolo 88 dello statuto del personale.

⁽⁶⁾ Il direttore generale del personale e l'amministrazione per i funzionari di grado A 3 e inferiore e il commissario competente per il personale per i funzionari dei gradi A 1 e A 2. Per i funzionari di grado A 3 e inferiore retribuiti sul bilancio di ricerca, l'autorità competente avente il potere di nomina è il direttore generale per la ricerca e sviluppo del Centro comune di ricerca.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

risolta, il funzionario torna a percepire la totalità dello stipendio e riceve il rimborso dell'aliquota ritenuta. In questa situazione, le istituzioni hanno preferito, a quanto risulta, attendere di poter disporre di maggiori informazioni prima di sospendere un funzionario.

7.55. Inoltre, lo statuto del personale ⁽¹⁴⁾ esclude qualsiasi provvedimento disciplinare fino alla conclusione dell'azione penale, con conseguenti ritardi considerevoli. Dato che l'onere della prova nel contesto di un procedimento disciplinare è diverso da quello previsto per un'azione penale, e poiché una negligenza evidente può essere manifesta in un caso in cui l'intento criminale è difficile da dimostrare, questa disposizione limita inutilmente la libertà di azione dell'istituzione.

Conclusioni

L'Ufficio necessita di una maggiore libertà di azione in materia di gestione del personale

7.56. L'Ufficio necessita di una maggiore libertà di azione nelle questioni attinenti al personale. Ciò presupporrebbe un accordo con la Commissione nel suo insieme che preveda la possibilità di trasferire personale dall'Ufficio, una maggiore flessibilità nella nomina dei direttori, la possibilità di ricorrere maggiormente a personale temporaneo e il diritto di determinare una combinazione appropriata di posti permanenti e temporanei. La Corte rileva che il bilancio rettificativo e suppletivo n. 3/2001 ha convertito in posti temporanei tre dei cinque posti permanenti di direttore, scartando in questo modo la questione relativa al diritto per i titolari di questi posti di occupare altri posti nell'ambito della Commissione al termine del loro contratto a tempo determinato.

la presunzione di innocenza di cui debbono godere i funzionari e la necessità di assicurare che le indagini possano essere condotte in maniera efficiente.

Bisogna osservare che l'ufficio è obbligato ad informare l'istituzione interessata quando un'indagine riguarda un membro del suo personale ma non il membro del personale interessato.

7.56. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda la politica del personale, la decisione della Commissione del 28 aprile 1999 (articolo 6) ha conferito il potere di nomina al direttore dell'OLAF, per quanto riguarda il suo personale. Di conseguenza, il direttore gode della necessaria indipendenza nella nomina e gestione del personale. Il direttore dell'ufficio utilizza il suo potere nel pieno potere dello statuto e, in linea di principio, conformemente alle norme e pratiche stabilite dalla Commissione. Le deroghe a queste norme sono possibili quando siano indispensabili per l'esecuzione del mandato specifico dell'OLAF.

Coerentemente con questi principi, è stata intrapresa una serie di iniziative per venire incontro al parere della Corte per quanto riguarda la politica del personale dell'ufficio:

- un certo numero di funzionari è stato riassegnato ad altri servizi della Commissione,
- la procedura per la nomina dei direttori dell'OLAF è stata modificata,
- l'ufficio attualmente dispone di più della metà del suo personale di grado A sotto forma di posti temporanei.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

L'Ufficio dovrebbe stabilire le priorità e le strategie in funzione delle competenze della Commissione e del rischio diretto per il bilancio

7.57. Il valore aggiunto prodotto dall'Ufficio varia sensibilmente a seconda dei settori di attività. Per quanto concerne le spese, in particolare le spese dirette, l'Ufficio assume una responsabilità diretta e svolge un ruolo chiave. Per quanto riguarda le imposte sui consumi e l'IVA, l'Ufficio non ha una competenza diretta ma può fornire un supporto agli Stati membri, anche se il bilancio comunitario è, perlopiù solo in maniera indiretta, inficiato da frodi a tale riguardo. L'Ufficio dovrebbe poter disporre di un certo margine che gli consenta di agire anticipatamente, avviando indagini nei settori di spesa sulla base, ad esempio, dei rischi individuati attraverso altri casi.

Lo statuto del personale dovrebbe essere modificato per facilitare la sospensione di agenti indagati ed accelerare il procedimento disciplinare

7.58. Sarebbe opportuno modificare lo statuto del personale per

- a) prorogare il periodo in cui i funzionari indagati possono essere sospesi e percepire il 50 % della retribuzione;
- b) vietare loro immediatamente l'accesso ai locali della Comunità, per ridurre il rischio che distruggano prove pertinenti.

Le informazioni di gestione e le informazioni pubblicate devono essere più attendibili, pertinenti e complete

7.59. In generale, le lacune riscontrate nel 1998 nelle basi di dati esistono ancora, sebbene siano in corso diversi sviluppi. È necessario che le informazioni gestionali siano sufficienti per consentire di seguire tutti i casi nell'arco dell'intero processo investigativo, di registrare le risorse assegnate a diverse categorie di indagini e, quindi, ai singoli casi (ad esempio, mediante l'introduzione di un sistema di registrazione delle ore di lavoro) e riportare in maniera completa l'esito delle indagini.

7.57. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'ufficio concorda con la necessità di adottare un atteggiamento proattivo per avviare indagini nelle aree dalla spesa, sulla base dei rischi individuati da altri casi. La recente creazione di una direzione specifica per l'intelligence che, sulla base dell'analisi del rischio stabilirà degli orientamenti per le priorità d'indagine, dovrebbe approfondire questo obiettivo.

7.58. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- a) *La questione della sospensione è stata affrontata nel documento consultivo sulla disciplina [SEC(2000) 2079/5], dove si propone di alzare il limite di tempo da quattro a sei mesi.*

7.59. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Le lacune individuate nel 1998 per la maggior parte sono state corrette. Il nuovo CMS, in congiunzione con il manuale OLAF, prevede notevoli miglioramenti nell'affidabilità e completezza dell'informazione della gestione (cfr. osservazioni ai paragrafi da 7.48 a 7.50 sopra).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

È necessario ora un periodo di stabilità

7.60. Negli ultimi sette anni, le unità investigative della Commissione sono state riorganizzate in due occasioni, operando ogni volta un cambiamento al vertice, con un impatto relativamente minore a livello degli inquirenti. In seguito alla creazione dell'Ufficio nell'aprile 1999, è passato circa un anno prima che il nuovo direttore potesse assumere le sue funzioni e soltanto ora si stanno apportando modifiche in termini di procedure e di organico. Considerata la durata della maggior parte delle indagini, ci vorrà un po' di tempo prima che questi cambiamenti influiscano in maniera significativa sui risultati dell'Ufficio. A parere della Corte, L'Ufficio avrà sempre bisogno di un numero consistente di personale esperto temporaneo, distaccato a medio termine dalle autorità nazionali, incaricato delle indagini e della repressione delle frodi.

7.61. Il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽¹⁵⁾ prevedeva un riesame del funzionamento dell'Ufficio entro il 31 maggio 2002. Dati i ritardi verificatisi nella nomina del direttore e nel potenziamento dell'organico, tale esame appare ora prematuro, in quanto sarà difficile stabilire la validità del nuovo approccio in materia di indagine sulle frodi prima del secondo semestre 2002.

7.60. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'OLAF ha bisogno inoltre di un numero ragionevole di personale permanente, tenendo conto del ruolo specifico dell'ufficio, che non è solo un organismo investigativo e la necessità di gestire l'avvicendamento del personale. Come la stessa Corte ha sottolineato nelle sue conclusioni alla relazione speciale n. 8/98, è necessario trovare un equilibrio fra il numero di agenti permanenti e temporanei, allo scopo di assicurare la necessaria stabilità, continuità ed indipendenza dell'ufficio.

Oltre ai posti permanenti, l'ufficio ha un elevato numero di posti temporanei e ha la possibilità di utilizzare 13 esperti nazionali distaccati.

Il lasso di tempo di un anno che è stato necessario per nominare il direttore dell'OLAF può essere spiegato in parte con il desiderio del Parlamento europeo che fosse la nuova Commissione, che è entrata in servizio nel settembre 1999, a partecipare alla decisione di nomina e non la vecchia. La decisione sulla persona del nuovo direttore è stata presa entro la fine del 1999; il nuovo direttore non ha però potuto assumere la sua nuova funzione prima del marzo 2000.

7.61. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Mentre la Commissione condivide il parere che è soprattutto necessario un quadro regolamentare e istituzionale stabile perché l'OLAF possa sviluppare il suo pieno potenziale, la Commissione ritiene tuttavia che la revisione prevista dal regolamento (CE) n. 1073/1999 offra un'utile opportunità per valutare i progressi fatti finora e gli eventuali miglioramenti.

⁽¹⁵⁾ GU L 136 del 31.5.1999, pag. 1.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Seguito dato a varie osservazioni formulate in precedenza dalla Corte sulla gestione delle spese immobiliari delle istituzioni

7.62. Nella sua relazione speciale n. 5/2000 ⁽¹⁶⁾ sulle spese immobiliari della Corte di giustizia delle Comunità europee, la Corte ha rivolto, a tutte le istituzioni, le seguenti raccomandazioni:

- a) le istituzioni comunitarie dovrebbero ottenere l'autorizzazione preventiva dell'autorità di bilancio prima di impegnarsi in un progetto immobiliare importante;
- b) le Comunità dovrebbero istituire un bilancio pluriennale per gli investimenti e studiare i vantaggi dell'assunzione diretta di prestiti per finanziare i programmi immobiliari;
- c) le Comunità dovrebbero disporre del pieno controllo amministrativo, tecnico e finanziario sui rispettivi progetti immobiliari;
- d) nell'ipotesi in cui le Comunità desiderassero delegare a terzi le loro attribuzioni di committente, le modalità della delega, il prezzo massimo e i diritti e gli obblighi dei mandatari dovrebbero essere previsti preventivamente per contratto.

7.62-7.65. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento appoggia la Corte, una volta apportate le necessarie modifiche al regolamento finanziario, nelle sue raccomandazioni concernenti gli immobili delle istituzioni, in particolare la possibilità per queste ultime di poter accendere prestiti direttamente per l'acquisto di beni immobili.

Il Parlamento presta sin d'ora tutta l'attenzione necessaria per conservare il pieno controllo dei suoi progetti immobiliari, segnatamente a Bruxelles e a Lussemburgo, e non mancherà di proseguire i suoi sforzi in tal senso.

7.62. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- a) *Qualsiasi fascicolo in materia immobiliare importante o sensibile è già oggetto di una comunicazione all'autorità di bilancio, prima di qualsiasi impegno. Inoltre una comunicazione dal sig. Kinnock al collegio sulla politica immobiliare e la sua esecuzione è in fase di preparazione e verrà presentata nell'autunno del 2001.*
- b) *Cfr. osservazioni al paragrafo 7.64.*
- c) *La Commissione condivide il parere della Corte sul pieno controllo dei progetti immobiliari e ne ha tenuto conto nel suo piano d'azione per la creazione di un ufficio per la logistica e per il supporto operativo sul quale essa si pronuncerà fra breve.*
- d) *Nel caso in cui la Commissione deleghi la sua funzione di committente, le modifiche effettuate dal mandatario vengono effettuate a suo nome, all'interno di una dotazione di bilancio fissa per un programma di lavori deciso su base contrattuale.*

⁽¹⁶⁾ GU C 109 del 14.4.2000.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.62. RISPOSTE DELLA CORTE DEI CONTI

L'Amministrazione della Corte dei conti concorda pienamente con le raccomandazioni in questione, da essa del resto applicate, nei limiti della normativa attuale, nell'ambito dei lavori in corso in campo immobiliare. Infatti:

- a) *L'autorizzazione preventiva dell'autorità di bilancio è stata ottenuta prima di avviare il progetto;*
- b) *Non applicabile, considerata la normativa attuale;*
- c) *d) Non disponendo delle risorse umane necessarie per esercitare il pieno controllo amministrativo, tecnico e finanziario, la Corte ha delegato tali compiti attraverso la stipulazione di contratti.*

7.63. A seguito di queste raccomandazioni, la Commissione ha ripreso nella sua proposta di modifica del regolamento finanziario, la possibilità, se necessario, di ricorrere all'assunzione di prestiti per finanziare tali spese ⁽¹⁷⁾.

7.64. L'idea, ripresa inoltre dalla Corte nel parere formulato prima della modifica dei trattati comunitari a Nizza, non è stata ripresa né dalla conferenza intergovernativa, né dal Consiglio. Di conseguenza, diverse istituzioni continuano a finanziare i propri acquisti immobiliari ricorrendo a «special purpose vehicles». Questi presentano le caratteristiche principali dei prestiti, ma a costi più elevati di quelli che sarebbero stati applicati se si fosse trattato di prestiti diretti.

7.65. Il processo di revisione del regolamento finanziario non agevola la rapida introduzione della generalizzazione degli stanziamenti dissociati e, attualmente, gli stanziamenti autorizzati per effettuare operazioni immobiliari continuano ad avere una durata limitata a due anni (un anno, più un anno a titolo dei riporti) nel corso dei quali si deve procedere agli impegni, alla firma dei contratti, all'esecuzione dei lavori e ai successivi pagamenti. Nessuna istituzione è in grado di condurre

7.63, 7.64 e 7.65. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione, malgrado le difficoltà segnalate dalla Corte, persegue la possibilità di ricorrere al prestito per finanziare le spese immobiliari. Nella sua proposta modificata di riforma del regolamento finanziario, la Commissione mantiene e precisa la proposta (articolo 14, paragrafo 2: «Le Comunità non possono sottoscrivere prestiti per coprire un disavanzo di bilancio. Esse sono tuttavia autorizzate a sottoscrivere prestiti al solo fine di acquisire terreni e immobili e nella stretta misura in cui questi prestiti offrano tutte le garanzie per una migliore gestione finanziaria.»)

7.63-7.65. RISPOSTE DELLA CORTE DEI CONTI

La Corte dei conti è stata effettivamente costretta a spendere gli stanziamenti sotto forma di anticipi su lavori futuri, in quanto le attuali disposizioni del regolamento finanziario non prevedono né gli stanziamenti dissociati, né l'assunzione di prestiti.

⁽¹⁷⁾ Cfr. inoltre il parere n. 4/97.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

un'operazione immobiliare in tempi così brevi. I Comitati (CES, CdR) e la Corte stessa, si sono così trovati a dover spendere i propri stanziamenti impegnati a titolo di operazioni immobiliari sotto forma di anticipi su lavori futuri.

7.66. Le istituzioni situate a Lussemburgo (Parlamento, Corte di giustizia, Commissione e Corte dei conti) hanno cominciato ad esplorare la possibilità di creare una struttura comune per curare vari aspetti tecnici e finanziari delle questioni immobiliari. La Corte spera che un simile approccio venga adottato anche a Bruxelles.

7.66. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Esiste effettivamente anche per Bruxelles un gruppo tecnico di lavoro in seno al quale i rappresentanti delle istituzioni presenti in loco si scambiano informazioni, confrontano le loro rispettive posizioni e ricercano una posizione comune su questioni puntuali d'interesse comune.

7.66. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La riunione fra le istituzioni che si è svolta il 9 luglio 2001 ha approvato le raccomandazioni (cfr. infra) contenute nella relazione preparata dal gruppo di lavoro interistituzionale sulla politica immobiliare. Il gruppo di lavoro è invitato dai Segretari generali a proseguire le sue riflessioni per quanto riguarda l'eventuale concentrazione di risorse, e una relazione specifica sulla politica immobiliare nel Lussemburgo è stata redatta e verrà distribuita ai Segretari generali per raccogliere le loro osservazioni.

Il gruppo di lavoro raccomanda le seguenti linee di azione ai Segretari generali:

- le istituzioni dovrebbero sviluppare ulteriormente una strategia comune nei confronti delle rispettive autorità pubbliche degli Stati membri ospiti sulle questioni d'interesse comune. In particolare, esse dovrebbero fare causa comune a Bruxelles per la conclusione di un «accordo di sede» allo scopo di costituire un quadro stabile per le relazioni collettive con le autorità belghe.*
- Dovrebbe essere creata una struttura consultiva e d'informazione regolare attraverso la quale le istituzioni possano scambiarsi informazioni sulle rispettive politiche immobiliari e intenzioni nei confronti del mercato. Per assicurare un tale flusso di informazioni continuo, le attuali riunioni formali ed informali su scambi di informazione a livello amministrativo dovrebbero essere rese più strutturate, e tenute regolarmente (vale a dire due volte all'anno) con un ordine del giorno fisso e una presidenza a rotazione. Questo potrebbe tramutarsi in un comitato consultivo, seguendo l'esempio del settore informatico.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- *Le istituzioni dovrebbero redigere una carta per l'assistenza reciproca in materia di politica immobiliare. Tale assistenza dovrebbe assumere la forma di fornitura di servizi a specifici fascicoli connessi agli immobili: consentire a tutti di avvalersi tutti delle conoscenze tecniche disponibili in tutte le istituzioni: contratti della quadro, contraenti o specialisti individuali.*

- *Le istituzioni dovrebbero negoziare congiuntamente i futuri contratti in quanto il loro peso collettivo permetterebbe di ottenere migliori condizioni, in particolare in vista della prevista liberalizzazione di mercato in certi settori.*

- *Dovrebbero essere compiuti rinnovati sforzi per arrivare a procedure di riconoscimento reciproco fra le varie istituzioni per quanto riguarda gli appalti ed altri accordi contrattuali e precontrattuali. I presidenti del CCAM di ogni istituzione dovrebbero elaborare un documento comune sulle condizioni necessarie da soddisfare allo scopo di raggiungere questo riconoscimento reciproco in pieno rispetto con i regolamenti finanziari e le direttive rilevanti per l'appalto pubblico.*

- *Le istituzioni dovrebbero inoltre esaminare come i loro obblighi nel quadro della normativa sanitaria e di sicurezza possano essere applicati su base interistituzionale in maniera efficace e giuridicamente sicura, pur rispettando l'obbligo legale di mantenere la responsabilità sui propri edifici.*

- *Dato che gli obblighi e le norme di natura ambientale sono comuni a tutti, ogni istituzione potrà beneficiare dei risultati dello studio interistituzionale, attualmente in esecuzione, sulla valutazione d'impatto ambientale degli edifici. Questo studio rientra nelle attività globali di gestione ecologica che sono già soggette a consultazioni interistituzionali regolari. Il risultato dello studio dovrebbe portare a proposte e iniziative specifiche con riguardo alle attrezzature e alla gestione di immobili aventi una dimensione ambientale interistituzionale.*

- *Un software comune per un sistema di gestione d'inventario progettato per uso interistituzionale dovrebbe essere utilizzato in tutte le istituzioni non appena possibile.*

Vi è la necessità di creare un quadro normativo particolare per l'acquisizione di proprietà da parte delle istituzioni. I meccanismi di bilancio e finanziari attualmente esistenti non sono bene adatti al finanziamento di una politica immobiliare, in particolare dato che si sta assistendo al passaggio da una politica basata sugli affitti all'acquisizione di immobili.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.66. RISPOSTE DELLA CORTE DEI CONTI

L'Amministrazione della Corte si è impegnata pienamente a creare, assieme alle altre istituzioni situate a Lussemburgo, una struttura logistica in campo immobiliare che raggrupperebbe tutte le risorse disponibili di ciascuna di esse. Nell'ambito del collegio dei Segretari generali, essa ha del resto dichiarato di preferire che, per quanto concerne le questioni di carattere tecnico, tale struttura interistituzionale sia comune a tutte le principali sedi di servizio (Bruxelles, Lussemburgo, Strasburgo).

7.66. RISPOSTE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Il CES appoggia il suggerimento della Corte di creare una struttura comune che si occupi dei vari aspetti tecnici e finanziari delle questioni immobiliari a Bruxelles.

7.66. RISPOSTE DEL COMITATO DELLE REGIONI

Il CdR appoggia il suggerimento della Corte di creare una struttura comune che si occupi dei vari aspetti tecnici e finanziari delle questioni immobiliari a Bruxelles.

7.67. La relazione della Corte dei conti [paragrafo 20, lettera f)] richiamava inoltre l'attenzione su anomalie nella fatturazione che avrebbero richiesto indagini complementari. La Corte di giustizia aveva risposto di aver l'intenzione di sollecitare tali indagini onde accertare che non fosse stata commessa alcuna irregolarità. La Corte dei conti constata che, nel giugno 2001, le indagini suddette sono solo all'inizio.

7.67. RISPOSTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

È stato nominato, di comune accordo con le autorità lussemburghesi, un perito per procedere a indagini complementari in ordine alle anomalie di fatturazione, al fine di dar seguito alle osservazioni figuranti al paragrafo 20, lettera f), della relazione speciale n. 5/2000 della Corte dei conti sulle spese immobiliari della Corte di giustizia delle Comunità europee. Nel mese di ottobre 2001, tali indagini complementari erano sempre in corso.

7.68. La Corte osserva che i Comitati, all'atto della ripresa e della rinegoziazione del contratto per l'edificio Belliard precedentemente occupato dal Parlamento, si sono trovati in una posizione critica a causa dell'obbligo imposto loro dal Parlamento di riprendere questo edificio per il quale il Parlamento aveva firmato un contratto di affitto fino al 2007. Essi sono tuttavia riusciti ad introdurre un elemento di negoziazione decidendo

7.68. RISPOSTE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Su suggerimento della Corte, il CES e il CdR hanno riaperto i negoziati con il proprietario per consentire l'eventuale riscatto anticipato a condizioni ragionevoli sotto il profilo economico.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

di sondare il mercato nell'estate 2000. I prezzi infine determinati sono pertanto maggiormente in linea con l'offerta del mercato di Bruxelles per questo tipo di edificio. Il nuovo contratto prevede una clausola di riscatto anticipato, non associata però ad un meccanismo di riduzione del saldo da versare che tenga conto del rimborso anticipato del capitale immobilizzato da parte del proprietario. Sarebbe auspicabile rinegoziare, sin da ora, questo aspetto del contratto per consentire l'eventuale riscatto anticipato a condizioni economicamente ragionevoli.

*Il sistema retributivo applicabile al personale dell'UE***Introduzione**

7.69. Come indicato nelle **tabelle 7.2 e 7.3**, gli effettivi delle Comunità europee ammontano a circa 33 600 unità, tra personale permanente e temporaneo. Il costo annuale lordo delle retribuzioni è di circa 2,5 miliardi di euro, quasi il 3 % del bilancio. Le imposte ed altri oneri prelevati sulla retribuzione del personale (circa 0,5 miliardi di euro) sono considerati come entrate di bilancio.

7.70. La Corte controlla ogni anno i pagamenti relativi agli stipendi e finora ha riscontrato pochissimi casi di errore. Quest'anno la Corte ha analizzato anche taluni aspetti dell'efficienza e dell'efficacia del sistema retributivo. Va riconosciuto che esistono forti interazioni fra il sistema retributivo e altri aspetti della gestione del personale, tra cui, in particolare, la politica in materia di promozioni e le disposizioni relative alla valutazione del rendimento individuale. L'analisi della Corte aveva lo scopo di valutare se il sistema retributivo, assieme ad altre disposizioni relative alla gestione del personale, agevoli l'assunzione, la motivazione e la permanenza del personale ⁽¹⁸⁾, mentre non prevedeva alcun giudizio sul carattere appropriato del livello generale delle retribuzioni.

7.68. RISPOSTE DEL COMITATO DELLE REGIONI

Su suggerimento della Corte, il CdR e il CES hanno riaperto i negoziati con il proprietario in vista di un eventuale pagamento anticipato del canone a condizioni più ragionevoli sotto il profilo economico.

⁽¹⁸⁾ Una politica efficace di mantenimento del personale dovrebbe condurre ad un equilibrio appropriato delle risorse umane in termini di età, esperienza e sesso. Essa non cerca necessariamente di garantire che tutto il personale rimanga in servizio fino all'età pensionabile.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.71. Nell'eseguire il controllo, la Corte ha esaminato gli strumenti normativi ⁽¹⁹⁾ che definiscono il regime applicabile al personale. Essa ha inoltre cercato di individuare i settori in cui l'applicazione di questi strumenti normativi non riesce a conseguire gli obiettivi stabiliti. Al fine di valutare il sistema comunitario, la Corte si è recata in cinque Stati membri che riuniscono l'intera gamma di tradizioni amministrative presenti nell'ambito della Comunità. Sono state inoltre visitate una serie di organizzazioni internazionali che si trovano a dover far fronte a problematiche simili a quelle incontrate dalle istituzioni. Sono state raccolte informazioni durante colloqui con i rappresentanti delle amministrazioni e organizzazioni suddette.

Il sistema retributivo attuale

7.72. Il sistema retributivo attuale, relativamente semplice, è costituito sostanzialmente da:

- a) uno stipendio base (determinato dalla categoria, dal grado e dallo scatto dell'agente) (cfr. sotto);
- b) cui si aggiungono gli assegni familiari:
 - l'assegno di famiglia, corrispondente al 5 % dello stipendio base,
 - l'assegno fisso per figli a carico (al 1° luglio 2000, 2 688 euro all'anno per ciascun figlio);
- c) più altre indennità:
 - un'indennità di dislocazione, pari al 16 % dello stipendio base, versata agli agenti il cui paese di origine non è quello della sede di lavoro, oppure
 - un'indennità del 4 % corrisposta al personale assunto in loco, la cui nazionalità non è però quella del luogo in cui lavora,
 - indennità di segretariato (per personale con qualifiche specifiche in questo campo);

⁽¹⁹⁾ Il regolamento n. 259/68 del Consiglio, del 29 febbraio 1968 (GU L 56 del 4.3.1968, pag. 1), modificato successivamente a più riprese, contiene le disposizioni essenziali riguardanti lo statuto dei funzionari e il regime applicabile agli altri agenti. È stato modificato da ultimo dal regolamento (CE, CECA, Euratom) n. 2805/2000 (GU L 326 del 22.12.2000, pag. 7).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- d) e da cui vanno detratti i contributi di previdenza sociale:
- pensione,
 - assicurazione contro i rischi di malattia (1,7 % dello stipendio base),
 - assicurazione contro i rischi di infortunio (0,1 % dello stipendio base),
 - assicurazione — disoccupazione (per personale temporaneo) (0,4 % dello stipendio base);
- e) in sedi diverse da Bruxelles e Lussemburgo è applicato un coefficiente correttore (superiore, pari o inferiore al 100 %), unitamente ad un tasso di cambio fissato annualmente per i paesi che non hanno adottato l'euro, per compensare la differenza rispetto al costo della vita a Bruxelles;
- f) ciascun agente, permanente o temporaneo, è soggetto ad un'imposta progressiva sul reddito (tasso marginale massimo: 45 %) applicata alla retribuzione, il cui gettito è imputato al bilancio UE. Ciascun agente versa inoltre un contributo temporaneo del 5,83 % su tutta la parte della retribuzione che supera un livello minimo.

7.73. Il grado e lo scatto dipendono ampiamente dal livello di assunzione e dall'anzianità. Il personale viene solitamente assunto ai gradi di base (A 7/A 8, B 5, C 5, D 3/D 4) in funzione del livello di istruzione. In teoria, ogni due anni scatta un avanzamento automatico («scatto»), finché il funzionario non raggiunge il massimo scatto del proprio grado. Pertanto, il personale ha diritto, una volta nominato o promosso, ad aumenti retributivi fino al 25-30 % nell'ambito dei rispettivi gradi. Alla maggior parte del personale viene riconosciuta in una certa misura l'esperienza precedentemente acquisita; inoltre, in caso di promozione, l'agente avanza allo scatto superiore a quello corrispondente alla retribuzione precedentemente percepita, ottenendo una retribuzione superiore a quella dello scatto di base. Pertanto, è raro che un agente rimanga per più di quattro scatti in un dato grado, il che implica un incremento salariale del 20 %. La **tabella 7.6** riporta i livelli retributivi corrispondenti ai vari gradi e scatti.

7.74. La promozione è basata, in linea di principio, sulle competenze e sulle prestazioni del personale. Ai sensi dello statuto del personale, i funzionari sono promuovibili dopo aver maturato almeno due anni di anzianità di servizio in un dato grado. La Commissione

Tabella 7.6 — Tabella delle retribuzioni indicizzata su base 100

Impieghi	Grado	Scatti								Margine totale di aumento
		1	2	3	4	5	6	7	8	
Quadri amministrativo (A) e linguistico (LA) Livello universitario										
Direttore generale	A 1	580,03	610,85	641,66	672,47	703,28	734,10			26,6
Direttore	A 2	514,73	544,13	573,54	602,94	632,34	661,74			28,6
Capo divisione	A 3/LA 3	426,29	452,01	477,73	503,45	529,16	554,88	580,60	606,32	42,2
Amministratore principale	A 4/LA 4	358,13	378,20	398,28	418,35	438,43	458,50	478,57	498,65	39,2
Amministratore principale	A 5/LA 5	295,26	312,75	330,24	347,74	365,23	382,72	400,21	417,71	41,5
Amministratore	A 6/LA 6	255,16	269,08	283,00	296,93	310,85	324,77	338,69	352,61	38,2
Amministratore	A 7/LA 7	219,64	230,57	241,50	252,43	263,36	274,29			24,9
Amministratore aggiunto	A 8/LA 8	194,25	202,09							4,0
Quadro di esecuzione amministrativa e tecnica (B) Livello secondario lungo										
Assistente principale	B 1	255,16	269,08	283,00	296,93	310,85	324,77	338,69	352,61	38,2
Assistente	B 2	221,08	231,44	241,81	252,17	262,54	272,90	283,26	293,63	32,8
Assistente	B 3	185,44	194,06	202,67	211,29	219,91	228,53	237,15	245,76	32,5
Assistente aggiunto	B 4	160,39	167,86	175,33	182,81	190,28	197,76	205,23	212,70	32,6
Assistente aggiunto	B 5	143,36	149,41	155,46	161,51					12,7
Quadro di segretariato e di commesso (C) Livello secondario corto										
Segretario /commesso princ.	C 1	163,59	170,18	176,78	183,38	189,97	196,57	203,17	209,76	28,2
Segretario/commesso	C 2	142,29	148,33	154,38	160,42	166,47	172,51	178,56	184,60	29,7
Segretario/commesso	C 3	132,73	137,91	143,09	148,27	153,44	158,62	163,80	168,98	27,3
Dattilografo/commesso aggiunto	C 4	119,93	124,79	129,64	134,50	139,36	144,22	149,08	153,93	28,3
Dattilografo/commesso aggiunto	C 5	110,58	115,11	119,64	124,18					12,3
Quadro degli uscieri e degli autisti Livello primario										
Capo gruppo	D 1	124,97	130,44	135,90	141,37	146,84	152,30	157,77	163,23	30,6
Agente/operaio qualificato	D 2	113,95	118,81	123,66	128,51	133,37	138,22	143,07	147,93	29,8
Agente/operaio qualificato	D 3	106,06	110,60	115,14	119,68	124,22	128,76	133,30	137,84	29,3
Agente/operaio non qualificato	D 4	100,00	104,10	108,20	112,30					12,3
Incremento medio (%)										28,3

NB: L'indicizzazione su base 100 è stata effettuata dalla Corte in riferimento allo stipendio più basso (D 4 scatto 1).

Con effetto a decorrere dal 1° luglio 2000, il valore mensile del punto d'indice è di 19,8129 euro, ossia 1 981, 29 euro per un D 4/1 (indice 100,00).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

calcola che occorrono, in media, poco più di 15 anni per passare dal grado A 7 ad A 4. Coloro che raggiungono il grado A 3 hanno circa 18 anni di esperienza nell'ambito della Commissione; pochissimi sono quelli che lo raggiungono in meno di 14 anni. Benché lo statuto del personale contenga alcune disposizioni riguardo all'assunzione a livelli superiori ai gradi di base, per questioni strategiche, le istituzioni hanno sfruttato in misura relativamente limitata questa possibilità. Negli ultimi anni, la Commissione ha tuttavia indetto una serie di concorsi per i livelli A 4/A 5 al fine di assumere diverse categorie di specialisti.

Assunzione

7.75. In generale le istituzioni non hanno difficoltà ad assumere un numero sufficiente di candidati per ricoprire la maggior parte dei posti vacanti: spesso per ogni posto disponibile pervengono centinaia di candidature. Nei concorsi generali a indirizzo non specifico indetti per occupare posti permanenti, talune nazionalità sono però sottorappresentate⁽²⁰⁾. In generale, la struttura retributiva considerata nel contesto delle condizioni economiche e fiscali locali rende la prospettiva di un impiego presso le istituzioni molto interessante per quei candidati che vivono nelle vicinanze di un centro di attività comunitario e meno per quelli che dovrebbero trasferirsi per essere assunti. Dalle regioni in cui i livelli retributivi sono elevati proviene un numero inferiore di candidature. Anche nel caso di concorsi a carattere specialistico finalizzati all'assunzione di personale con qualifiche professionali che sono ben retribuite in tutta l'UE si registrano un numero relativamente inferiore di candidature e squilibri geografici.

7.75. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione riconosce questo problema (sotto rappresentanza di talune nazionalità) nel suo documento di consultazione sulla politica di assunzione del 28 febbraio 2001, ma intende continuare i propri sforzi per raggiungere un migliore equilibrio geografico. Le visite negli Stati membri sono organizzate regolarmente per migliorare la consapevolezza fra i possibili candidati di tutti i paesi.

La Corte fa riferimento al basso numero di candidati provenienti da regioni con alti livelli retributivi. Questo è vero per quanto riguarda il Regno Unito, i Paesi Bassi, la Germania e la Svezia nonostante i notevoli sforzi pubblicitari fatti dalla Commissione. Lo squilibrio a livello dei candidati dalle diverse regioni porta inevitabilmente a squilibri nelle assunzioni. Pertanto, esiste uno stretto collegamento con il livello retributivo, non solo per quanto riguarda le assunzioni.

Un'ulteriore ragione è collegata alla situazione familiare: trasferirsi da zone lontane spesso implica che coniugi o i conviventi debbano rinunciare al loro lavoro senza una garanzia di trovare equivalenti possibilità di carriera nel luogo dove hanno sede le istituzioni europee.

⁽²⁰⁾ I controllori hanno appreso in particolare dalla Commissione che dalle regioni con livelli retributivi elevati pervengono meno candidature. Ad esempio, nell'ultimo concorso B sulla gestione finanziaria vi erano 2 056 candidati, dei quali solo 26 provenivano dal Regno Unito e 117 dalla Germania; nell'ultimo concorso B sulle tecnologie informatiche, i candidati erano 1 228, di cui solo 14 provenienti dal Regno Unito e 50 dalla Germania.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Motivazione

7.76. Al di là delle possibilità di promozione, il sistema retributivo delle Comunità non permette di motivare il personale attraverso gratifiche finanziarie mirate. Non esistono disposizioni che prevedano indennità o premi in funzione delle responsabilità assunte o delle prestazioni, né è stato chiaramente stabilito un nesso fra gradi e livelli di responsabilità. Nell'ambito della Commissione, ad esempio, possono esservi capi unità di grado A 3, A 4, o A 5. Essi possono avere in seno alla loro équipe agenti di grado più elevato del loro (quindi con una retribuzione più alta).

7.76. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

In risposta alla dichiarazione sulla motivazione, gli incentivi finanziari, i premi alla produttività, è necessario precisare che gli alti funzionari che hanno personale di grado elevato nelle proprie unità, costituiscono piuttosto l'eccezione e il fatto di avere personale con retribuzioni più elevate costituisce per la maggior parte una conseguenza degli avanzamenti dovuti all'anzianità.

Nel suo documento di orientamento del 28 febbraio 01, la Commissione ha sostenuto l'idea di introdurre dei premi connessi al posto occupato. Per quanto riguarda i premi, è necessario aspettare i risultati della concertazione con i rappresentanti del personale. I premi in particolare potrebbero assumere importanza per quanto riguarda i capi unità.

L'introduzione di un premio alle prestazioni è stata espressamente respinta come inadeguata al contesto multiculturale nel quale le istituzioni lavorano.

L'articolo 7, paragrafo 2, dello statuto del personale consente in linea di principio una retribuzione più elevata se la funzione svolta non è conforme al grado attribuito. Inoltre, l'articolo 99 sempre dello statuto del personale prevede un sistema di incentivi per il personale scientifico.

Per quanto riguarda il personale, 2/3 di tutto il personale impiegato dalla Commissione ricade sotto lo statuto del personale. La necessità di capi unità (quasi 800 oggi) è superiore a quella delle altre istituzioni. Un'altra possibilità sarebbe di impiegare tutti questi capi unità a livello A 3 come nelle altre Istituzioni il che aumenterebbe il loro stipendio.

Le carriere non dovrebbero essere viste solo dal punto di vista delle funzioni di gestione. Anzitutto, un sistema basato sulla carriera dovrebbe consentire ad ogni funzionario medio della categoria A di raggiungere il grado A 4. In secondo luogo, è importante prevedere carriere per specialisti di alto livello fino al grado A 3.

Secondo il documento di consultazione sul middle management, la Commissione intende muoversi, nel medio termine e dopo una riforma della struttura della carriera, verso un sistema in cui la nomina in A 3 è solo una promozione per i capi unità o consiglieri di grado A 4 escludendo in tal modo la selezione per i posti A 3 vacanti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Stabilità

7.77. Tra i funzionari permanenti si registra un tasso di rotazione molto basso. Nel corso del 2000 hanno lasciato la Commissione 532 funzionari, pari al 3 % del totale del personale permanente della Commissione alla fine del 2000. Tale situazione è facilmente collegabile ad un sistema retributivo che consente agli agenti che hanno beneficiato di un numero limitato di promozioni di continuare a ricevere aumenti automatici fino alla fine della carriera; i diritti a pensione, inoltre, vengono maturati più rapidamente fra i 60 e i 65 anni. Attualmente non esiste un regime di prepensionamento: i funzionari che hanno più di 50 anni e un minimo di 10 anni di servizio possono cessare dalle funzioni beneficiando di una pensione immediata ridotta su base attuariale; tali condizioni non sono però allettanti, e di conseguenza, alla Commissione, meno di 10 persone scelgono ogni anno questa possibilità, contro 350 pensionamenti normali e 130 collocamenti in pensione di invalidità.

7.78. Un'alta percentuale di funzionari è al servizio delle istituzioni da molti anni. Presso la Commissione, ad esempio, il 54 % del personale di grado A 4 e di grado più elevato lavora nelle istituzioni da almeno 20 anni. Le percentuali corrispondenti per i gradi B 1 e B 2 nonché C 1 e C 2 sono, rispettivamente, il 58 % e il 70 %.

Il sistema dell'UE rispetto ad altri sistemi

7.79. La Corte ha cercato di confrontare il sistema comunitario con quelli di alcuni Stati membri e di talune organizzazioni internazionali. L'esame era volto a stabilire, in particolare:

- a) se l'assunzione fosse prevista, in genere, a tempo indeterminato;
- b) se il personale percepisse aumenti automatici basati sull'età/anzianità di servizio;
- c) se venissero corrisposti premi in funzione delle prestazioni;
- d) se fossero versate indennità per le responsabilità assunte;
- e) se fosse possibile assumere a tutti i livelli.

7.77. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione desidera aggiungere che dato che le prime generazioni di personale stanno per andare in pensione adesso, bisogna aspettare le cifre relative al futuro (problema pensioni) prima di considerare rappresentative le cifre del 2000.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.80. Le strutture retributive differiscono ampiamente fra le organizzazioni esaminate. A differenza del regime applicabile al personale UE, quelli in uso presso gli Stati membri dispongono di un certo margine di flessibilità, in quanto applicano una combinazione di premi legate alle prestazioni, indennità per le responsabilità assunte e la possibilità di assumere a tutti i livelli. Gli istituti finanziari internazionali condividono molti di questi aspetti e tendono a ricorrere in misura rilevante ai premi legati alle prestazioni. Le altre organizzazioni internazionali applicano sistemi più simili a quello posto in essere dall'UE, adottando però un'impostazione più flessibile su almeno uno degli aspetti sopra elencati.

7.81. Tutti i sistemi degli Stati membri esaminati, eccetto quello adottato dalla Svezia, prospettano ai funzionari pubblici un lavoro per la vita; nel Regno Unito, tuttavia, il numero di funzionari pubblici è stato notevolmente ridotto mediante misure di sfortimento obbligatorio, il prepensionamento o la privatizzazione delle funzioni. Nessuno Stato membro prevede avanzamenti completamente automatici, basati unicamente sull'età o l'anzianità. Il sistema francese e quello tedesco sono quelli che più si avvicinano al regime applicato al personale dell'UE, ma consentono di modificare la data in cui gli aumenti vengono corrisposti in funzione della produttività. Tutti questi Stati membri versano premi legati alle prestazioni, anche se tali premi sono meno diffusi in Svezia; in questo paese, tuttavia, la retribuzione è stabilita ogni anno individualmente, per ciascun funzionario pubblico, tenendo conto delle prestazioni. In Germania, i premi legati al rendimento individuale non vengono corrisposti al personale che lavora nei ministeri federali, dato che tale categoria riceve già un assegno fisso. Tutti questi Stati membri versano, in modi diversi, un'indennità per le responsabilità assunte. In Italia, in Svezia e nel Regno Unito è possibile assumere a tutti i livelli. In Germania ciò vale solo per i dipendenti del settore pubblico che non possiedono lo statuto di funzionari pubblici. La posizione dell'UE è la più chiara su tutti i punti: i funzionari delle istituzioni dell'UE hanno un impiego garantito per la vita; ogni due anni beneficiano di un avanzamento completamente automatico, a prescindere dal rendimento individuale; non beneficiano di premi legati alle prestazioni o di indennità per le responsabilità assunte. In generale, l'assunzione avviene al livello di base.

7.82. Fra le organizzazioni internazionali, solo la BEI offre al proprio personale un lavoro garantito per la vita. Alle Nazioni Unite, il personale viene solitamente assunto per sei anni nel quadro di contratti temporanei, che possono poi divenire contratti a tempo indeterminato. Aumenti automatici basati sull'anzianità sono versati dall'Europol, dall'OCSE e dalle Nazioni Unite, ma non dalle banche di investimenti. Viceversa, queste ultime sono le sole a versare premi legati alle prestazioni. Nessuna di queste organizzazioni corrisponde indennità per le responsabilità assunte e tutte assumono a qualsiasi livello. Le Nazioni Unite non offrono solitamente le stesse condizioni al personale espatriato e agli

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

agenti del servizio generale e assumono in loco il personale destinato a coprire la maggior parte di questi posti.

7.83. Le **tabelle 7.7 e 7.8** classificano i sistemi comparativi secondo un semplice schema binario (sì/no). In pratica, le disposizioni relative al personale formano un insieme omogeneo; e in questo senso la classificazione costituisce una semplificazione eccessiva. Le note a piè di pagina relative alle tabelle suddette indicano in quale misura taluni Stati membri e organizzazioni internazionali occupino una posizione intermedia.

Tabella 7.7 — Confronto fra i sistemi retributivi di taluni Stati membri e quello dell'UE

	Un posto di lavoro per la vita	Aumenti automatici basati esclusivamente sull'età/anzianità	Premi legati alle prestazioni	Indennità per le responsabilità assunte	Assunzione a tutti i livelli
Francia	SÌ	NO ⁽¹⁾	SÌ	SÌ	NO
Germania	SÌ	NO ^{(1), (2)}	SÌ ⁽³⁾	SÌ	NO ⁽⁴⁾
Italia	SÌ	NO	SÌ	SÌ	SÌ ⁽⁵⁾
Svezia	NO	NO	SÌ ⁽⁶⁾	SÌ	SÌ
UK	SÌ ⁽⁷⁾	NO	SÌ	SÌ	SÌ
UE	SÌ	SÌ	NO	NO	NO ⁽⁸⁾

⁽¹⁾ La data a decorrere dalla quale è pagato l'aumento varia a seconda del rendimento individuale.

⁽²⁾ Nessun aumento dopo i 53 anni.

⁽³⁾ Non pagato ai funzionari pubblici dei ministeri federali.

⁽⁴⁾ Ciò costituisce tuttavia un'opzione per il gruppo più ampio di dipendenti del settore pubblico che non sono classificati come funzionari pubblici.

⁽⁵⁾ L'Italia ha ridotto drasticamente il numero di gradi e aumentato la percentuale dell'indennità per le responsabilità assunte e consentito l'assunzione di dirigenti esterni con contratti a tempo determinato.

⁽⁶⁾ Previsi, ma poco applicati.

⁽⁷⁾ In realtà la maggior parte dei funzionari pubblici beneficia di contratti a tempo indeterminato e può ritenersi assunta a vita se intende rimanere nella funzione pubblica, benché in questo settore vi sia un notevole avvicendamento del personale.

⁽⁸⁾ L'assunzione è concentrata ai livelli di base, eccetto per i posti al livello più elevato, sebbene la Commissione abbia fatto recentemente ricorso ad alcuni concorsi per le categorie A 4/A 5.

Tabella 7.8 — Confronto fra i sistemi retributivi di alcune organizzazioni internazionali e quello dell'UE

	Un posto di lavoro per la vita	Aumenti automatici basati sull'età/anzianità	Premi legati alle prestazioni	Indennità per le responsabilità assunte	Assunzione a tutti i livelli
BERS	NO	NO	SÌ	NO	SÌ
BEI	SÌ	NO	SÌ	NO	SÌ
Europol	NO	SÌ	NO	NO	SÌ
OCSE	NO	SÌ	NO	NO	SÌ
ONU	NO ⁽¹⁾	SÌ ⁽²⁾	NO	NO	SÌ
UE	SÌ	SÌ	NO	NO	NO ⁽³⁾

⁽¹⁾ Il personale viene solitamente assunto, per i primi sei anni, con contratti temporanei. Successivamente beneficia di contratti a tempo indeterminato.

⁽²⁾ In teoria, gli aumenti progressivi sono legati a prestazioni soddisfacenti sebbene, in pratica, siano quasi automatici.

⁽³⁾ L'assunzione avviene fondamentalmente ai livelli di base, tranne per i posti al livello più elevato, benché la Commissione abbia organizzato recentemente alcuni concorsi A 4/A 5.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Valutazione del sistema in uso presso l'UE

Punti forti del sistema adottato dall'UE

7.84. La retribuzione è, in genere, trasparente a tutti i livelli. Le regole applicabili sono relativamente semplici e nel calcolo della retribuzione si verificano pochi errori. Nel complesso, il livelli retributivi richiamano un numero sufficiente di candidati adeguati nei concorsi a carattere generale.

7.85. L'accento posto sull'anzianità di servizio può costituire un protezione contro eventuali discriminazioni. Ciò rappresenta, effettivamente, un rischio particolare nell'ambito comunitario, data la difficoltà di stabilire strumenti di misura obiettivi della produttività individuale e la scarsa fiducia di cui godono apparentemente i sistemi impiegati per la valutazione del personale.

7.86. La dissociazione fra il grado e le responsabilità assunte, particolarmente evidente nell'ambito della Commissione, può essere considerata un riconoscimento dei meriti di una persona che va oltre il grado e la struttura retributiva.

Lacune del sistema vigente presso le istituzioni dell'UE

7.87. A parte la prospettiva incerta di un'eventuale promozione, il sistema attuale non offre un incentivo finanziario al personale che lo induca ad accettare maggiori responsabilità e non premia coloro che, pur avendo un buon rendimento, non possono per qualche ragione, essere promossi. Il generoso dispositivo degli aumenti automatici, associato ad ampie sovrapposizioni fra gradi, sfocia in un sistema che privilegia l'anzianità di servizio rispetto ad altri fattori.

7.87. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

In effetti, la Commissione dopo aver notato delle lacune nell'attuale politica del personale è impegnata in un processo di riforma, che ha fra i principali obiettivi un migliore collegamento fra lo sviluppo della carriera e le prestazioni e il merito dei funzionari pur continuando a premiare l'esperienza. Anche se è vero che nell'attuale sistema retributivo non vi sono incrementi salariali basati sulle prestazioni, le proposte contenute nel documento consultivo per una nuova valutazione del personale e un nuovo sistema di promozioni prevedono una ricompensa delle prestazioni attraverso una valutazione annuale del merito. Il merito verrebbe valutato sulla base delle prestazioni, competenze e comportamento del personale. A sua volta, la prestazione verrebbe valutata rispetto a obiettivi predefiniti. L'impatto della prestazione sui rapporti di sviluppo della carriera del personale e il collegamento diretto fra merito e promozione porterebbe a una importante ricompensa della prestazione. Non è del tutto vero che la stessa scala salariale si applica a tutto il personale, sia generalisti che funzionari con qualifiche specialistiche, in quanto gli articoli da 92 a 101 dello statuto del personale prevedono delle disposizioni speciali per i funzionari dei servizi scientifico o tecnico delle Comunità. Inoltre, le proposte di riforma contengono una maggiore flessibilità per i gradi iniziali.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.88. Se da un lato il sistema in uso consente alle istituzioni di trattenere il personale e assicurare quindi la continuità delle attività, il limitato tasso di rotazione del personale comporta meno opportunità di promozione e lascia meno spazio all'apporto di idee nuove. Non vi sono attualmente disposizioni per agevolare il pre pensionamento e portare quindi più rapidamente a posizioni direttive persone più giovani.

7.89. Le tabelle salariali valgono per tutto il personale, a prescindere che si tratti di persone con qualifiche generali o specializzazioni particolari. Di conseguenza, risulta relativamente più difficile assumere persone che per le loro qualifiche specialistiche percepiscono su un mercato più ampio retribuzioni più elevate.

Conclusione

7.90. La Commissione sta attualmente valutando l'opportunità di apportare possibili cambiamenti alla struttura relativa agli stipendi e alle carriere. Nel decidere su eventuali modifiche si dovrà trovare una soluzione equilibrata che risolva taluni problemi connessi al sistema attuale senza rimetterne in causa gli aspetti positivi.

**CONTROLLO DEGLI ORGANISMI
COMUNITARI DECENTRATI***Introduzione*

7.91. Il controllo annuale degli organismi comunitari decentrati (OD) ha formato oggetto di relazioni annuali specifiche ⁽²¹⁾.

7.88. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione non condivide interamente il parere della Corte dei conti e desidera osservare quanto segue:

- *l'apporto di idee nuove non è intrinsecamente connesso a nuove assunzioni. Il principio dell'apprendimento nell'arco della vita è stato evidenziato nel documento di orientamento sulle carriere. Questo principio è stato inoltre sostenuto esplicitamente dagli Stati membri. Oltre ciò, esperti nazionali distaccati apportano importanti contributi a questo riguardo.*
- *La Commissione è sempre aperta alle assunzioni a livello intermedio, in particolare ai gradi A 5/A 4. Essa sta organizzando dei concorsi esterni nel 2001 per cercare degli specialisti.*
- *Un sistema permanente di pensionamento anticipato figura fra le idee prese in considerazione nell'ambito della riforma della Commissione.*

7.90. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione è sostanzialmente d'accordo sulla osservazione conclusiva della Corte dei conti al paragrafo 7.90. Nel documento consultivo del 28 febbraio 2001 sulla riforma della politica del personale, è stato posto l'accento sulla soluzione dei problemi dell'attuale struttura delle carriere e retributiva senza rimetterne in causa gli aspetti positivi. Una continua attenzione è rivolta a questa particolare preoccupazione nel corso dell'attuale processo di consultazione.

⁽²¹⁾ In corso di pubblicazione nella GU.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.92. Gli OD possono essere raggruppati in tre categorie:

- a) gli OD «della prima generazione», i cui consigli di amministrazione ricevono il discarico dal Consiglio e dal Parlamento europeo;
- b) gli OD «della seconda generazione» che non sono autofinanziati e la cui autorità competente per il discarico è il rispettivo consiglio di direzione o di amministrazione;
- c) gli OD «della seconda generazione», interamente o parzialmente autofinanziati, la cui autorità competente per il discarico è il rispettivo consiglio di amministrazione.

7.93. Come gli OD della prima generazione, l'Agenzia europea per la ricostruzione riceve il discarico dal Consiglio e dal Parlamento europeo. L'Agenzia ha lo scopo di attuare i programmi di aiuto comunitario per il Kosovo e di altre regioni della ex-Iugoslavia (cfr. i paragrafi 5.96-5.98).

Esecuzione del bilancio

7.94. L'esecuzione del bilancio della maggior parte degli OD è appesantita da riporti di stanziamenti che continuano ad essere cospicui nonostante gli sforzi intrapresi. Tale situazione è dovuta, nella maggior parte dei casi, ad uno sfasamento fra il ritmo di adozione delle decisioni e dell'esecuzione dei programmi di lavoro di cui tali organismi sono responsabili e quello del bilancio. Sarebbe opportuno intraprendere una riflessione sugli approcci da adottare per adeguare maggiormente la programmazione dei lavori al principio di annualità del bilancio.

Rendiconti finanziari e tenuta dei conti

7.95. Nel 2000, la dotazione di bilancio degli OD ammontava in totale a 976,8 milioni di euro contro 266,9 milioni di euro nel 1999, (cfr. la **tabella 7.9**). Questo aumento è dovuto alla creazione dell'Agenzia europea per la ricostruzione (bilancio: 682,3 milioni di euro). Un'evoluzione analoga si è verificata per l'organico dei vari organismi che dalle 1 304 unità del 1999

7.94. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Tutti gli OD (salvo il CdT a Lussemburgo) dispongono di stanziamenti operativi iscritti al titolo 3 del loro bilancio. Una gran parte di questi stanziamenti vengono utilizzati per concludere contratti di servizi o contributi finanziari a terzi in esecuzione del loro programma di lavoro. La durata di questi contratti spesso supera la fine dell'esercizio nel quale sono stati conclusi. Questo conduce al riporto di una parte degli stanziamenti impegnati. Dato che nella maggior parte dei casi si tratta di azioni di natura pluriennale, sarebbe auspicabile che gli OD prendessero l'iniziativa di proporre una modifica del loro regolamento finanziario affinché gli stanziamenti del loro titolo 3 possano essere iscritti come stanziamenti dissociati.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

è passato a 1 634 nel 2000, registrando un aumento di 330 agenti, 258 dei quali negli organismi destinati ad autofinanziarsi, mentre l'aumento dei posti negli altri OD è dovuto sostanzialmente alla creazione dell'Agenzia europea per la ricostruzione.

7.96. I controlli svolti dalla Corte sono approdati alla conclusione che i rendiconti finanziari dei vari OD sono affidabili e che non hanno dato luogo a osservazioni particolari in merito alla legittimità e alla regolarità delle relative operazioni.

Tabella 7.9 — Bilancio e organico nel 1999 e nel 2000 — Organismi comunitari decentrati (OD)

Nome	Sede	Anno di creazione	Bilancio (Mio EUR)		Posti statuari	
			1999	2000	1999 ⁽¹⁾	2000
I. OD della prima generazione						
Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop)	Salonicco	1975	15,3	13,3	81	81
Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro	Dublino	1975	14,8	15,0	84	85
II. OD della seconda generazione non autofinanziati						
Agenzia europea per l'ambiente (AEE)	Copenaghen	1990	18,5	18,9	68	76
Fondazione europea per la formazione professionale (FEF)	Torino	1990	16,2	16,2	130	130
Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT)	Lisbona	1993	8,2	8,2	45	48
Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (AESST)	Bilbao	1995	6,6	7,0	24	26
Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e di xenofobia	Vienna	1997	3,9	4,9	19	26
III. OD della seconda generazione interamente o parzialmente autofinanziati						
Agenzia europea di valutazione dei medicinali (EMA)	Londra	1993	42,6	55,3	203	210
Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI)	Alicante	1994	115,4	133,0	490	713
Ufficio comunitario delle varietà vegetali (UCVV)	Angers	1994	8,1	7,2	29	44
Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CTOU)	Lussemburgo	1994	17,3	20,7	131	144
IV. OD per l'esecuzione di programmi comunitari						
Agenzia europea per la ricostruzione	Salonicco	2000	—	682,3	—	51
Totale			266,9	981,9	1 304	1 634

⁽¹⁾ È stato necessario adeguare i dati relativi al 1999, rispetto a quelli pubblicati nella relazione precedente, per tener conto delle informazioni pervenute dopo la pubblicazione della relazione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.97. La presentazione dei rendiconti finanziari degli OD dovrebbe essere armonizzata. Ai fini di una presentazione omogenea dei rendiconti finanziari, gli OD dovrebbero contemplare uno sviluppo comune dei piani contabili nonché dei principi, dei metodi e delle norme che disciplinano la tenuta della loro contabilità. In linea con la raccomandazione espressa dalla Corte nel suo parere n. 2/2001 (Titolo VI) ⁽²²⁾, il quadro contabile di base dovrebbe conformarsi alle norme generalmente accettate.

7.98. Nella maggior parte degli OD, la tenuta degli inventari presenta delle lacune. Ai fini di un approccio coerente, gli OD dovrebbero adottare le disposizioni necessarie per migliorare i rispettivi sistemi di inventario e integrare nella propria regolamentazione finanziaria, previa modifiche necessarie, le disposizioni adottate dalla Commissione nel dicembre 2000 ⁽²³⁾ sulla gestione contabile delle immobilizzazioni di natura non finanziaria.

Disposizioni finanziarie

7.99. Nel complesso, gli OD rispettano le disposizioni dei rispettivi regolamenti finanziari. L'Agenzia europea per la ricostruzione ha ottenuto uno snellimento considerevole delle norme relative al visto preventivo del controllore finanziario. Tuttavia, sono state prese delle misure per assicurare un controllo a priori a partire dal secondo semestre 2001.

Seguito dato alle osservazioni precedenti

7.100. Fino al dicembre 1998, il regolamento finanziario generale prevedeva l'imputazione delle spese comprensive dell'IVA, in quanto quest'ultima poteva essere rimborsata e riutilizzata. A partire da tale data ⁽²⁴⁾, il regolamento finanziario generale impone che le spese siano imputate al netto dell'IVA. Taluni OD, come gli Uffici di Alicante e di Angers, hanno iniziato ad adeguare il proprio regolamento finanziario. La Corte invita nuovamente ⁽²⁵⁾ gli OD che non vi hanno ancora provveduto a prendere le misure necessarie per modificare i rispettivi regolamenti finanziari.

⁽²²⁾ GU C 62 del 5.6.2001, pag. 1.

⁽²³⁾ Regolamento (CE) n. 2909/2000 della Commissione del 29 dicembre 2000.

⁽²⁴⁾ Cfr. l'articolo 27, paragrafo 2 bis, del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, come modificato dal regolamento (CE, CECA, Euratom) n. 2548/98 del Consiglio del 23 novembre 1998 (GU L 320 del 28.11.1998, pag. 1).

⁽²⁵⁾ Relazione sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 6.38 (GU L 342 dell'1.12.2000, pag. 166).

7.97. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione inviterà gli OD a prendere un'iniziativa a questo riguardo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.101. Nel corso del 2000, la maggior parte degli OD ha posto in atto il sistema SI2 per la contabilità di bilancio ed è riuscita a creare un'interfaccia con il rispettivo sistema di contabilità generale ⁽²⁶⁾. Gli OD devono continuare a migliorare i propri sistemi contabili e cercare, in particolare, di sviluppare dei sistemi di conti analitici per poter individuare meglio il costo delle loro attività e garantirne un miglior monitoraggio. Per le agenzie destinate ad autofinanziarsi, questi sistemi dovrebbero altresì consentire di fondare la determinazione delle tariffe per i servizi forniti su basi più consistenti.

7.102. I regolamenti finanziari di tutti gli OD prescrivono la pubblicazione dei bilanci nella Gazzetta ufficiale. Solo otto organismi su 12 hanno pubblicato il bilancio relativo al 2000, sette in data 23 ottobre 2000 ⁽²⁷⁾ e uno il 22 dicembre 1999 ⁽²⁸⁾. Nonostante la data di pubblicazione sia stata anticipata, rimane eccessivamente tardiva e la situazione non è molto migliorata rispetto al 1999 ⁽²⁹⁾.

Situazione dell'organico presso gli organismi decentrati e sviluppo delle rispettive attività

7.103. In occasione dei controlli relativi all'esercizio 2000, lo sviluppo dell'organico negli OD è stato esaminato in maniera più approfondita. I risultati dell'esame sono stati confrontati con i dati disponibili sull'attività degli OD per trarne conclusioni sulla produttività globale.

Il personale degli organismi decentrati

7.104. La **tabella 7.10** descrive la situazione degli organici negli OD al 31 dicembre 2000. In generale, gli OD risultano in grado di occupare la maggior parte dei posti previsti nelle rispettive tabelle dell'organico e di colmare eventuali deficit ricorrendo ad agenti ausiliari (AA), locali (AL), o ad esperti nazionali distaccati (END). In generale, nel 2000, gli OD hanno potuto disporre di un organico paragonabile a quello previsto nelle relative tabelle ricorrendo talvolta a personale complementare, in particolare ad agenti ausiliari. L'occupazione dei posti previsti, ben lungi dall'essere completa, constatata presso l'UCVV di Angers è dovuta sostanzialmente al fatto che le procedure di assunzione avviate nel 2000 non erano

⁽²⁶⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafi 6.37 e 6.38 (GU C 342 dell'1.12.2000, pag. 166).

⁽²⁷⁾ GU L 270 del 23.10.2000, pag. 1.

⁽²⁸⁾ GU L 330 del 22.12.1999, pag. 13.

⁽²⁹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 6.40 (GU C 342 dell'1.12.2000, pag. 167).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

ancora ultimate alla fine dell'anno. Nel caso dell'Agenzia europea per la ricostruzione, il numero elevato di agenti assunti al di fuori della tabella dell'organico è dovuto alle particolari modalità di gestione delle spese di funzionamento previste dal regolamento.

Assunzione e gestione del personale

7.105. In generale, le procedure di assunzione da parte degli OD dovrebbero essere rese più chiare e trasparenti, in modo da favorire la parità di accesso alla funzione pubblica europea.

7.106. Taluni OD, tra cui l'UAMI di Alicante costituisce l'esempio più caratteristico, hanno messo a punto un modello di assunzione in cui il personale viene dapprima reclutato su base precaria (in qualità di agenti ausiliari, o persino ad interim). Successivamente, attraverso procedure interne nel quadro di un invito a presentare candidature a diffusione limitata, il personale in questione viene assunto come agente temporaneo e poi, se la tabella dell'organico lo consente, come agente permanente.

7.107. Altri OD, come l'AEE di Copenaghen, si discostano da questo modello e procedono a gran parte delle assunzioni seguendo modalità simili a quelle delle istituzioni, basate cioè su concorsi esterni alla cui organizzazione è data la più ampia pubblicità possibile.

Tabella 7.10 — L'organico degli organismi decentrati — Situazione al 31 dicembre 2000

Organismi	Posti previsti (tabella dell'organico)	Posti occupati	Tasso d'occupazione (%)	Altri agenti	Totale impiegati	Tasso d'occupazione effettivo (%)
	a	b	c = b / a	d	e = b + d	f = e / a
EMEA — Londra	210	189	90	9	198	94
UAMI — Alicante	713	540	76	87	627	88
UCVV — Angers	44	26	59	2	28	64
CTOU — Lussemburgo	144	125	87	5	130	90
Cedefop — Salonicco	81	82	101	26	108	133
Fondazione di Dublino	85	72	85	3	75	88
AEE — Copenaghen	76	61	80	16	77	101
FEF — Torino	130	115	88	13	128	98
OEDT — Lisbona	48	47	98	18	65	135
AESST — Bilbao	26	24	92	9,5	33,5	129
Osservatorio — Vienna	26	24	92	2	26	100
Agenzia europea per la ricostruzione — Salonicco	51	47	92	50	97	190
Totale	1 634	1 352	83	240,5	1 592,5	97

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.108. Il miglioramento della gestione del personale delle agenzie è legato a quello dei relativi sistemi d'informazione vigenti presso le stesse. La tenuta dei fascicoli del personale deve essere ulteriormente sistematizzata e garantire maggiormente l'eshaustività dei dati necessari ad una gestione corretta.

Evoluzione del personale e sviluppo delle attività degli organismi decentrati

7.109. Ai fini del controllo, gli agenti sono stati classificati in due categorie:

- a) gli agenti incaricati di attività di supporto (agenti di supporto) vale a dire attività che assicurano la continuità di funzionamento degli OD (ad esempio, amministrazione, contabilità, segretariato, etc.);
- b) gli altri agenti, cosiddetti operativi, che contribuiscono direttamente al conseguimento degli obiettivi degli OD.

7.110. La **tabella 7.11** illustra la ripartizione fra agenti assegnati ad attività operative e quelli assegnati ad attività di supporto, sia a livello degli agenti di grado A, sia in generale. Nel complesso, la proporzione di agenti operativi tende ad essere più elevata negli OD destinati ad autofinanziarsi. La situazione varia maggiormente a livello degli altri OD. Per quanto riguarda l'impiego del personale, si osserva in tutti gli OD la stessa tendenza: più le dimensioni di un organismo sono ridotte, più questi può destinare i propri agenti ad attività operative. Nell'insieme del personale, la ripartizione fra agenti operativi e altri agenti sembra essere legata alla natura e al tipo di attività dell'OD in questione.

7.111. La **tabella 7.12** indica per gli OD destinati ad autofinanziarsi l'importo delle entrate effettive pro capite. Data la varietà delle loro attività, i divari constatati non possono essere considerati veramente significativi.

7.112. Per gli altri OD, destinati a fornire un sostegno a politiche specifiche dell'Unione, la tabella indica l'importo delle spese operative effettive pro capite. Le differenze rilevate sono riconducibili a fattori diversi, quali l'efficienza della gestione degli stanziamenti operativi, o la misura in cui i vari OD hanno fatto ricorso alla esternalizzazione per attuare i rispettivi programmi di lavoro. Per la Fondazione di Torino, il livello delle spese pro capite è particolarmente basso, segnatamente perché i dati non comprendono i programmi della Commissione gestiti da questo OD.

Tabella 7.11 — Numero di agenti operativi — Situazione al 31 dicembre 2000

Organismi	Agenti A operativi	Agenti A	Percentuale di agenti operativi (%)	Agenti operativi (tutte le categorie) (%)
	a	b	c = a / b	d
EMEA — Londra	89	102	87	72 ⁽¹⁾
UAMI — Alicante	90	132	68	57 ⁽¹⁾
UCVV — Angers	4	4	100	33 ⁽¹⁾
CTOU — Lussemburgo	71	73	97	60 ⁽²⁾
Cedefop — Salonicco	28	44	64	30 ⁽¹⁾
Fondazione di Dublino	19	27	70	23 ⁽²⁾
AEE — Copenaghen	32	36	89	43 ⁽²⁾
FEF — Torino	33	48	69	60 ⁽¹⁾
OEDT — Lisbona	23	27	85	35 ⁽²⁾
AESST — Bilbao	11	12	92	40 ⁽¹⁾
Osservatorio Vienna	8	10	80	55 ⁽¹⁾
Agenzia europea per la ricostruzione — Salonicco	28	34	82	29 ⁽²⁾

⁽¹⁾ Percentuale stimata sulla base di un campione.

⁽²⁾ Percentuale stimata sulla base dell'organico totale.

Tabella 7.12 — Entrate e/o spese per titolo — 2000

Organismi ⁽¹⁾	Indicatore	Importo (Mio euro)	Organico totale	Importo/pro capite (1 000 EUR)
		a	b	c = a / b
EMEA — Londra	Entrata effettiva	38,0	198	192
UAMI — Alicante	Entrata effettiva	108,9	627	174
UCVV — Angers	Entrata effettiva	6,8	28	245
CTOU — Lussemburgo	Entrata effettiva	20,6	130	158
Cedefop — Salonicco	Spese operative ⁽²⁾	4,8	108	44
Fondazione di Dublino	Spese operative ⁽²⁾	6,0	75	80
AEE — Copenaghen	Spese operative ⁽²⁾	9,4	77	122
FEF — Torino	Spese operative ⁽²⁾	4,7	128	37
OEDT — Lisbona	Spese operative ⁽²⁾	3,4	65	52
AESST — Bilbao	Spese operative ⁽²⁾	3,1	33,5	92
Osservatorio — Vienna	Spese operative ⁽²⁾	1,5	26	56

⁽¹⁾ L'Agenzia europea per la ricostruzione non è stata presa in considerazione per la natura particolare delle sue attività rispetto agli altri OD.

⁽²⁾ Spese operative effettive a fronte degli stanziamenti dell'esercizio e stanziamenti riportati dall'esercizio precedente (titre III).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.113. La **tabella 7.13** pone a confronto, nell'arco del periodo 1998-2000, l'evoluzione media dell'organico degli OD e delle rispettive spese di sostegno, cioè le spese necessarie perché l'attività degli OD possa essere svolta (spese dei Titoli I e II) nonché l'evoluzione delle entrate, per gli OD con vocazione all'autofinanziamento, o delle spese operative (spese del Titolo III) per gli altri OD.

7.114. In generale, per la maggior parte degli OD, l'aumento delle spese di appoggio supera quello dell'organico. Le cause di questa differenza di aumento sono attribuibili in parte a fattori ineluttabili, quali gli adeguamenti al costo della vita, gli aumenti dovuti all'anzianità, la proporzione crescente di agenti permanenti e temporanei il cui costo salariale è più elevato e, in alcuni casi, al peso degli investimenti che gli OD hanno dovuto effettuare nel corso degli ultimi anni.

7.115. Per due degli OD destinati ad autofinanziarsi, l'UAMI di Alicante e l'EMEA di Londra, le entrate effettive sono aumentate ad un ritmo pari o superiore a quello delle spese di sostegno. Questa tendenza può essere considerata soddisfacente e dovrebbe consentire agli OD in questione di rispondere più facilmente ad un eventuale rovesciamento della situazione. Per l'UCVV di Angers e il CTOU di Lussemburgo, è difficile trarre conclusioni a causa dell'incidenza sulle spese di sostegno degli investimenti realizzati nel corso del periodo esaminato.

Tabella 7.13 — Tasso di crescita annuale media (1998-2000): organico totale, spese di sostegno e spese operative/entrate

	Organismi ⁽¹⁾	Organico totale (%)	Spese di sostegno (%) ⁽²⁾	Entrate/Spese operative (%) ⁽³⁾
Organismi destinati ad autofinanziarsi	EMEA — Londra	11	23	53
	UAMI — Alicante	30	27	27
	UCVV — Angers	33	47	20
	CTOU — Lussemburgo	29	46	33
Altri organismi	Cedefop — Salonicco	6	9	9
	Fondazione di Dublino	-2	3	2
	AEE — Copenaghen	6	7	5
	FEF — Torino	-1	-2	12
	OEDT — Lisbona	17	8	7
	AESST — Bilbao	58	20	67

⁽¹⁾ Vista la recente creazione dell'Osservatorio di Vienna e dell'Agenzia europea per la ricostruzione, i dati di tali organismi non possono essere considerati significativi.

⁽²⁾ Spese per il personale e spese di funzionamento effettive su stanziamenti dell'esercizio e stanziamenti riportati dall'esercizio precedente (titolo I e II).

⁽³⁾ Spese operative effettive su stanziamenti dell'esercizio e stanziamenti riportati dall'esercizio precedente (titolo III).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.116. Per gli altri OD, in quattro casi (Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, Fondazione di Dublino, AEE-Copenaghen e OEDT-Lisbona) i tassi medi di aumento delle spese di sostegno e delle spese operative rientrano, nel corso del periodo considerato, nello stesso ordine di grandezza. Questa situazione fa pensare che il ricorso all'esternalizzazione da parte di questi OD è rimasto stabile. Per tre di essi (Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, Fondazione di Dublino e AEE-Copenaghen) l'aumento dell'organico è inferiore o dello stesso ordine di grandezza, il che sembrerebbe indicare una situazione stabile, se non in via di miglioramento, in termini di produttività. In altri due casi (FEF-Torino e soprattutto AESST-Bilbao) l'incremento delle spese operative è stato in media più rilevante di quello delle spese di sostegno, il che fa supporre che il ricorso all'esternalizzazione sia aumentato. In entrambi i casi, il confronto fra l'evoluzione dell'organico e quella dei vari tipi di spesa suggerisce piuttosto un miglioramento della produttività.

Conclusioni

7.117. Nella maggior parte dei casi, gli OD sono riusciti a trovare il personale necessario per l'esecuzione delle loro attività, ricorrendo talvolta a personale ausiliario. In generale, gli OD dovrebbero cercare di rendere più chiare e trasparenti le procedure di assunzione al fine di applicare con maggior efficacia il principio della parità di accesso alla funzione pubblica europea. Essi dovrebbero inoltre migliorare il sistema di gestione e di monitoraggio dell'organico. Sarebbe auspicabile che, o nel quadro della riforma dello statuto o nell'ambito di una regolamentazione specifica per l'insieme degli OD, la politica seguita in materia di assunzione dalle istituzioni e dagli OD fosse più armonizzata ed, eventualmente, coordinata nel rispetto delle specificità degli OD.

7.118. In termini di produttività, gli OD dovrebbero sorvegliare la struttura del proprio organico per ottimizzare il rapporto fra il numero di agenti operativi e quello degli agenti di sostegno. L'evoluzione dei costi di funzionamento e dei costi salariali in particolare dovrebbe altresì essere oggetto di un'attenta sorveglianza, affinché gli aumenti di produttività compensino almeno l'aumento della massa salariale pro capite.

7.117. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Gli OD ha una personalità giuridica distinta da quella della Comunità e quindi dispongono di una totale autonomia avendo la propria AIPN. Beninteso esse debbono esercitare questo potere nel pieno rispetto delle disposizioni dello statuto.

La Commissione svolge un ruolo di consulenza pur avendo come obiettivo di assicurare una coerenza nel campo delle loro politiche delle risorse umane, senza tuttavia avere gli strumenti normativi per imporla.

Dato che gli OD svolgono funzioni e si trovano in situazioni estremamente diverse, appare difficile per il momento prevedere un'armonizzazione oltre quanto già previsto nello statuto. La Commissione intende continuare a esercitare il suo ruolo di consulenza in materia nel pieno rispetto dello statuto e favorire un coordinamento delle agenzie nella politica del personale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.119. Per conseguire questo obiettivo, gli OD devono avere una programmazione più rigorosa (cfr. il paragrafo 7.94) e sviluppare sistemi di contabilità analitica per poter seguire meglio l'evoluzione dei costi (cfr. il paragrafo 7.101). Si osservi che questo obiettivo richiede un'attenzione particolare negli OD più piccoli che, date le loro dimensioni, non possono beneficiare di economie di scala cospicue.

CONTROLLO DELLE SCUOLE EUROPEE

7.120. Il controllo delle Scuole europee forma oggetto di una relazione annuale specifica trasmessa al consiglio superiore delle Scuole europee. Nel quadro dei controlli periodici previsti per le Scuole europee, i controlli svolti nel 2000 hanno riguardato le scuole di Karlsruhe, Lussemburgo e Mol. I risultati dei controlli, nonché quelli degli anni precedenti, consentono di concludere che il livello di qualità del sistema di gestione finanziaria delle Scuole è sufficiente. I controlli espletati durante l'esercizio 2000 danno tuttavia adito ai seguenti rilievi.

Disposizioni finanziarie

7.121. I controlli svolti hanno rivelato lacune nella tenuta dell'inventario. Le procedure in questione dovrebbero essere più rigorose e applicate correttamente. A questo proposito, sarebbe auspicabile che le Scuole, previa modifiche necessarie, rivedessero le proprie regole in materia in base al regolamento della Commissione adottato nel dicembre 2000 ⁽³⁰⁾ recante le disposizioni contabili relative alle immobilizzazioni materiali e immateriali.

7.122. Una parte importante degli acquisti di beni da parte di alcune Scuole riguarda le attrezzature informatiche. A prescindere dalle tre Scuole sottoposte a verifica, la Corte raccomanda che le Scuole studino la possibilità di raggruppare i propri acquisti in modo da beneficiare dell'applicazione delle procedure di gara e migliorare così la gestione degli acquisti.

⁽³⁰⁾ Regolamento (CE) n. 2909/2000 della Commissione del 29 dicembre 2000 (GU L 336 del 30.12.2000, pag. 75).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.123. Gli insegnanti distaccati da uno Stato membro percepiscono da quest'ultimo solo lo stipendio base nazionale, mentre gli stipendi che ricevono nei rispettivi paesi sono costituiti dallo stipendio base e da vari complementi in funzione dell'anzianità di servizio, del livello di formazione e della funzione svolta in seno alla scuola, etc. Questa situazione porta ad aumentare la quota del loro stipendio a carico delle Scuole. Al fine di armonizzare le pratiche degli Stati membri per quanto concerne il versamento degli stipendi nazionali degli insegnanti distaccati all'estero, il consiglio superiore delle Scuole europee dovrebbe riesaminare la questione.

Contributi alle spese scolastiche

7.124. La popolazione scolastica di talune Scuole è caratterizzata da una netta predominanza di allievi (fino al 90 %) i cui genitori non hanno rapporti di lavoro con le istituzioni e gli organi comunitari. Le tasse scolastiche di questi alunni sono coperte attraverso una convenzione di finanziamento con la Scuola o pagate dagli stessi genitori. Quest'ultima categoria, la più numerosa, beneficia tuttavia di esoneri o riduzioni delle tasse scolastiche in funzione del reddito dei genitori.

7.125. Per quanto riguarda le soglie di esenzione, variano a seconda delle scuole senza una giustificazione apparente, come risulta dalla **tabella 7.14**, che pone a confronto le soglie vigenti con quelle che sarebbero applicabili se si adottasse come soglia di esenzione quella stabilita per Bruxelles, tenuto conto del coefficiente correttore applicato per i paesi in cui hanno sede le Scuole. Sarebbe opportuno avviare una riflessione per fissare in modo razionale ed equo le soglie di esenzione.

7.126. Nel 2000, il costo del funzionamento delle Scuole è ammontato a 187 milioni di euro, pari a 11 357 euro per alunno. Il contributo medio per alunno non di diritto varia sensibilmente: da 7 966 euro per la categoria II a 1 556 euro per la categoria III. La percentuale di alunni che rientrano in quest'ultima categoria è particolarmente importante in diverse scuole (circa l'80 % in quattro scuole). Ciò spiega in gran parte perché la sovvenzione della Commissione alle diverse Scuole varia da 6 126 euro (Lussemburgo) a 10 698 euro per alunno (Bergen).

7.125. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Le soglie di esenzione sono state fissate dai diversi consigli di amministrazione delle scuole europee. La loro revisione — nel senso auspicato dalla Corte — potrebbe essere avviata unicamente dal consiglio superiore su iniziativa della Commissione.

7.126. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Secondo le regole approvate dal consiglio superiore, in applicazione dei poteri concessi dalla convenzione del 15 aprile 1957, gli allievi di categoria I sono esentati dal pagamento del contributo scolastico, gli allievi di categoria II pagano un contributo fissato negli accordi firmati dagli organismi e il consiglio superiore, e gli allievi di categoria III pagano un contributo (minerval) il cui importo viene stabilito attraverso una formula approvata dal consiglio superiore. Gli importi di questi contributi logicamente sono diversi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7.127. In queste condizioni e considerato l'obiettivo delle Scuole, che consiste nel favorire il funzionamento delle istituzioni e degli organi comunitari, si dovrebbe valutare se abbia veramente senso mantenere talune Scuole. Occorrerebbe inoltre assicurarsi che i costi che dovrebbero essere sostenuti, di norma, dallo Stato ospite non siano posti a carico del bilancio comunitario.

Il fatto che la parte della sovvenzione della Commissione corrispondente ad ogni allievo di categoria III vari da una scuola all'altra, si spiega con il diverso numero di allievi di questa categoria nelle varie scuole. L'ammissione di questi allievi nelle Scuole europee, che è prevista nella convenzione precitata del 1957, avviene nella misura dei posti disponibili, il che spiega, a sua volta, le differenze esistenti, ad esempio, fra le scuole di Lussemburgo e di Bergen.

7.127. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Secondo i criteri adottati per la creazione e la chiusura delle Scuole europee, approvati dal Consiglio superiore, il 24 e il 25 ottobre 2000, l'esistenza di una Scuola europea in quanto essa appare indispensabile per assicurare il buon funzionamento di un'attività comunitaria essenziale, mentre la sua esistenza può essere messa in causa quando non contribuisce più ad assicurare questo obiettivo.

A parere della Commissione, le 10 Scuole europee attualmente esistenti continuano ad essere indispensabili.

Le Scuole europee e, in particolare, la Commissione, vigilano affinché gli Stati ospitanti assumano i costi che spettano loro nei confronti delle scuole situate sui rispettivi territori.

Tabella 7.14 — Confronto delle soglie di esenzione

(EUR)

Scuole	Soglia di esenzione per primo figlio	Coefficiente correttore	Soglia calcolata in base alla soglia di Bruxelles e del coefficiente correttore	Differenza
	Valore			
	(a)			
Bruxelles I, II, III	15 528	100,0	15 528	0
Mol	19 555	100,0	15 528	4 027
Lussemburgo	17 325	100,0	15 528	1 797
Karlsruhe	20 486	97,4	15 124	5 362
Monaco	20 486	108,0	16 770	3 716
Bergen	17 078	114,5	17 780	- 702
Culham	22 203	127,6	19 814	2 389
Varese	13 919	95,3	14 798	- 879

(a): Reddito netto eccetto per Culham, dove l'esenzione è calcolata in base al reddito lordo.

CAPITOLO 8

Strumenti finanziari e attività bancarie

8.0. INDICE	Paragrafi
Il Fondo di garanzia per le azioni esterne	8.1-8.9
Introduzione	8.1-8.2
Situazione ed evoluzione del Fondo	8.3-8.9
Il seguito dato alle osservazioni precedenti	8.9
Il Fondo europeo per gli investimenti («FEI»)	8.10-8.26
Introduzione	8.10
La riforma del FEI	8.11-8.15
La gestione di bilancio delle misure su mandato	8.16-8.22
Lo sportello MET per l'avviamento («ETF Start-up»)	8.18-8.19
Il meccanismo di garanzia per le PMI	8.20-8.21
Il progetto-pilota Crescita e ambiente	8.22
La gestione dei fondi propri	8.23
Il seguito dato alle osservazioni precedenti	8.24-8.26

IL FONDO DI GARANZIA PER LE AZIONI ESTERNE

Introduzione

8.1. La decisione di creare un Fondo di garanzia per le azioni esterne è stata presa in occasione del Consiglio europeo di Edimburgo nel dicembre 1992. Il Fondo è stato istituito il 31 ottobre 1994 in virtù del regolamento (CE, Euratom) n. 2728/94 del Consiglio ⁽¹⁾ ed alimentato negli anni successivi con fondi provenienti dal bilancio. Il Fondo interviene quando il beneficiario di un prestito accordato o garantito dalla Comunità a o in paese terzo è inadempiente. Se il beneficiario è sempre inadempiente tre mesi dopo la data della scadenza, il Fondo rimborsa la tesoreria comunitaria, che nel frattempo ha provveduto al servizio del prestito assunto.

8.2. La Corte ha controllato il Fondo per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2000, da un lato, presso la Commissione, per quanto riguarda la gestione amministrativa, e, dall'altro, presso la Banca europea per gli investimenti (BEI) per quanto riguarda la gestione finanziaria. A seguito di questi controlli, fatte salve le osservazioni di cui al paragrafo 8.9, la Corte non formula rilievi.

Situazione ed evoluzione del Fondo

8.3. Dalla sua creazione il Fondo di garanzia è stato alimentato con versamenti dal bilancio per un totale di 1 824,7 milioni di euro al 31 dicembre 2000 (cfr. la **tabella 8.1**). Il Fondo è stato chiamato in garanzia per 458,9 milioni di euro (di cui 16,5 milioni di euro di interessi di mora) ed ha ricevuto 327 milioni di euro (di cui 41,3 milioni di euro di interessi di mora) recuperati tardivamente presso i debitori inadempienti.

8.4. Al 31 dicembre 2000, il saldo degli inadempimenti ammontava a 215,1 milioni di euro ed era costituito dalla differenza tra le garanzie prestate dal Fondo e i recuperi in capitale e interessi più il saldo degli interessi di mora. Per maggiori dettagli cfr. la **tabella 8.2**.

⁽¹⁾ GUL 293 del 12.11.1994, pag. 1.

Tabella 8.1 — Movimenti e situazione del Fondo di garanzia

(Mio EUR)

Esercizio	Pagamenti ⁽¹⁾	Richieste di garanzia ⁽²⁾	Rimborsi tardivi	Risultato ⁽³⁾	Remunerazione della BEI	Riversamenti al bilancio	Totale disponibilità del fondo al 31.12 ⁽⁴⁾	Totale garanzie in essere ⁽⁵⁾	Copertura (in %)
1994	293,7	—	—	0,5	—	—	294,2	6 017	4,9
1995	250,8	(303,1)	35,6	23,4	0,2	—	300,9	5 882	5,1
1996	235,4	(52,5)	55,7	18,0	0,2	—	557,4	6 715	8,3
1997	286,1	(54,3)	45,0	27,5	0,3	—	861,8	7 960	10,8
1998	272,4	(15,4)	185,3	42,6	0,5	(66,0)	1 280,7	9 834	13,0
1999	300,1	(16,3)	5,3	41,1	0,6	(297,8)	1 313,1	12 052	10,9
2000	186,3	(17,4)	—	57,4	0,7	(107,9)	1 431,6	14 069	10,2
Totale	1 824,7	(458,9)	327,0	210,5	2,5	(471,7)			

⁽¹⁾ Alimentazione del Fondo di garanzia in conformità del regolamento (CE, Euratom) n. 2728/94 del 31 ottobre 1994.

⁽²⁾ Per il rimborso degli inadempimenti il Fondo di garanzia ha dovuto intervenire dal gennaio 1995.

⁽³⁾ Il risultato rappresenta la differenza fra gli interessi maturati sui depositi del Fondo e la commissione di gestione prelevata dalla BEI.

⁽⁴⁾ Detratte le commissioni BEI non versate al 31 dicembre.

⁽⁵⁾ Compresi gli interessi di mora per inadempimenti maturati e non riscossi al 31 dicembre.

Fonte: Commissione.

Tabella 8.2 — Movimenti cumulati dalla creazione del Fondo di garanzia e situazione degli inadempimenti al 31 dicembre 2000

(Mio EUR)

Paese	Attivazione del Fondo			Recuperi del Fondo			Saldo degli inadempimenti		
	Capitale	Interessi	Interessi di mora	Capitale	Interessi	Interessi di mora	Capitale	Interessi	Interessi di mora ⁽¹⁾
	(1)	(2)		(3)	(4)		(5) = (1) - (3)	(6) = (2) - (4)	
Armenia	57,6		0,9	57,6		9,3			
Georgia	113,3	14,9	2,1	113,3	14,9	17,0	0,0		
Kazakistan		1,6	0,0		1,6	0,0			
Kirghizistan		0,7	0,0		0,7	0,0			
Tagikistan	54,5	8,7	1,3			3,5	54,5	8,7	14,9
Turkmenistan	44,9	1,0	0,8	44,9	1,0	2,7			
Ucraina	31,9		1,0	31,9		1,6			
Ex Jugoslavia	46,3	67,0	10,3	6,2	13,6	7,2	40,1	53,5	43,5
Totale parziale	348,6	93,9	16,5	253,9	31,8	41,3	94,6	62,1	58,4
Totale		458,9			327,0			215,1	

⁽¹⁾ Questa colonna comprende gli interessi maturati fra la data d'intervento del Fondo e la chiusura dell'esercizio finanziario, cosicché non è possibile confrontare le tre colonne «interessi di mora».

Fonte: Commissione.

8.5. Nel 2000, 186,3 milioni di euro sono stati trasferiti al Fondo dalla riserva di garanzia, mentre nel marzo 2000 è stato riversato un importo di 107,9 milioni di euro, corrispondente alla differenza fra l'importo reale del Fondo al 31 dicembre 1999 (1 313,1 milioni di euro, cioè il 10,9 % dell'esposizione delle garanzie) prima della remunerazione della BEI (0,6 milioni di euro) e l'importo obiettivo di 1 205,2 milioni di euro, cioè il 10 % dell'esposizione delle garanzie al 31 dicembre 1999 ⁽²⁾.

8.6. Al 31 dicembre 2000, il rapporto fra le disponibilità del Fondo (1 431,6 milioni di euro) e l'esposizione per le operazioni di prestito e di garanzia su prestiti a favore dei paesi terzi, maggiorato degli interessi dovuti e non versati (14 068,8 milioni di euro) era del 10,2 % (cfr. la **tabella 8.1**). Dato un importo obiettivo di 1 266,2 milioni di euro (il 9 % dell'esposizione delle garanzie al 31 dicembre 2000), 165,4 milioni di euro devono essere riversati al bilancio nel 2001.

8.7. Nel corso dell'esercizio finanziario il Fondo è stato chiamato tre volte in garanzia per un importo totale di 17,4 milioni di euro (di cui 1,6 milioni di euro di interessi di mora). Nei tre casi si è trattato per lo più di prestiti espressi in moneta diversa dall'euro. L'andamento dei tassi di cambio esteri nei tre mesi intercorsi tra la notifica dell'inadempienza e l'intervento del Fondo ha dato luogo ad un onere aggiuntivo di 1,1 milioni di euro che in base al regolamento è a carico del Fondo.

8.8. L'attività del Fondo di garanzia ha generato nel 2000 entrate di interessi netti pari a 57,4 milioni di euro, cifra che rappresenta un rendimento globale medio del 4,2 %.

⁽²⁾ A norma dell'articolo 3 del regolamento: «L'importo del Fondo deve raggiungere un livello adeguato, in prosieguo denominato "importo-obiettivo". L'importo-obiettivo viene fissato al 10 % dell'insieme degli impegni di capitale in corso della Comunità derivanti da ciascuna operazione, maggiorati degli interessi dovuti e non versati. Quando l'importo-obiettivo viene superato a fine anno, l'eccedenza viene accreditata ad una linea specifica dello stato delle entrate nel bilancio generale delle Comunità europee.» Dal 1997 questo rapporto ha superato costantemente il tasso del 10 % fissato come importo-obiettivo. Dal 1° gennaio 2000 il tasso dell'importo-obiettivo è stato ridotto al 9 % [regolamento (CE, Euratom) n. 1149/1999 del Consiglio, del 25 maggio 1999, che modifica il regolamento (CE, Euratom) n. 2728/94 che istituisce un Fondo di garanzia per le azioni esterne (GUL 139 del 2.6.1999, pag. 1)].

Il seguito dato alle osservazioni precedenti

8.9. La commissione annua dello 0,5 % per il 2000, un importo di 0,7 milioni di euro è stata corrisposta alla BEI per la gestione finanziaria del Fondo. Questo tasso di remunerazione è rimasto invariato dal 1995 ⁽³⁾. Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, la Corte osservava che «data l'esperienza acquisita in materia di gestione finanziaria e il livello raggiunto dal Fondo, la commissione annua dovrebbe essere riesaminata» ⁽⁴⁾. Contrariamente alle aspettative della Commissione, la BEI non ha ancora fornito un quadro dei costi. Il tasso è rimasto invariato nel 2000.

8.9. *Una nuova struttura per le commissioni di cambio per il 2001 dovrà essere tra breve concordata tra la BEI ed i servizi della Commissione.*

**IL FONDO EUROPEO PER GLI INVESTIMENTI
(«FEI»)***Introduzione*

8.10. Il Fondo europeo per gli investimenti è stato istituito nel 1994 in conformità di quanto auspicato dal Consiglio europeo di Edimburgo nel dicembre 1992. Esso è stato sottoscritto dalla Banca europea per gli investimenti (BEI), dalla Comunità e da diverse istituzioni finanziarie (cfr. il paragrafo 8.11) Il suo scopo è quello di contribuire al raggiungimento degli obiettivi comunitari attraverso possibilità addizionali di finanziamento per sostenere lo sviluppo delle reti transeuropee (TEN) e delle piccole e medie imprese (PMI). Nel 2000, per la prima volta dalla sua creazione, il FEI è stato sottoposto a una profonda riforma.

La riforma del FEI

8.11. Grazie all'acquisto di quote non assegnate e di quote di istituzioni finanziarie, la BEI è divenuta il principale azionista del FEI. Pertanto, il FEI è ora per oltre il 90 % in mano ad organismi pubblici ed istituzioni europee. La partecipazione comunitaria del 20 % prima della riforma è rimasta invariata anche dopo la riforma.

⁽³⁾ Dato che il Fondo ammontava a 300 milioni di ECU al 31 dicembre 1995, il tasso di remunerazione pagato dalla BEI è stato ridotto dallo 0,125 % allo 0,05 % degli averi mensili medi del Fondo con effetto retroattivo al 31 dicembre 1994. Dalla sua costituzione, il Fondo ha versato alla BEI 2,5 milioni di euro a titolo della commissione di gestione.

⁽⁴⁾ GU C 342 dell'1.12.2000, pag. 175.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Azionisti del FEI (capitale complessivo: 2 000 Mio EUR)

	Prima della riforma (%)	Dopo la riforma (%)
Bei	40	60,75
Comunità europea	30	30
Istituzioni finanziarie	19,25	9,25
Quote non assegnate	10,75	0
Totale	100	100

8.12. A seguito della riforma, il FEI è divenuto una sussidiaria della BEI specializzata in attività di capitali di rischio. La gestione del portafoglio delle operazioni su capitali di rischio firmate dalla BEI a proprio nome (922 milioni di euro) è stata trasferita al FEI. 1 000 milioni di euro provenienti dalle riserve della BEI sono stati inoltre messi a disposizione del FEI affinché possa portare a termine le nuove operazioni di capitali di rischio. Alla fine del 2000 il FEI era incaricato di gestire partecipazioni fino a un importo di 2 493 milioni di euro.

8.13. In base alla decisione del Consiglio del 1994 ⁽⁵⁾, la Comunità è membro del FEI ed è rappresentata dalla Commissione. I rappresentanti della Comunità dovrebbero perciò fare attenzione a tutelare l'equilibrio tra obiettivi comunitari e base commerciale ⁽⁶⁾ delle attività del Fondo.

8.14. Nel giugno 2000, il FEI ha approvato in assemblea generale il nuovo statuto e il regolamento interno proposti dal Consiglio di sorveglianza.

8.15. A seguito del nuovo statuto:

- a) In passato il FEI era gestito dal Comitato finanziario, composto di tre membri, uno dei quali rappresentava la Commissione. Nessuna decisione poteva essere presa senza la sua presenza. Al comitato finanziario è subentrato ora un unico Direttore esecutivo, nominato dal socio del Fondo che detiene il numero maggiore di quote ⁽⁷⁾ (la BEI).

8.15. *Il nuovo statuto è allineato con le norme standard della gestione aziendale. Il Consiglio di direttori ora decide tutte le operazioni, con la possibilità di delegare totalmente o parzialmente questi poteri.*

Il Comitato finanziario è stato sostituito da un Direttore generale, che agisce in piena indipendenza, tutela al meglio gli interessi del Fondo e rende conto soltanto al Consiglio di direttori.

La Comunità è rappresentata al Consiglio di direttori da due membri. La regola secondo cui questi due membri agiscono in piena indipendenza e tutelano al meglio gli interessi del FEI è in linea con i principi della gestione normale (cfr. BEI e BERS).

⁽⁵⁾ Decisione 94/375/CE del 6 giugno 1994.

⁽⁶⁾ Articolo 2.3 del nuovo statuto: «Le attività del Fondo devono essere disciplinate da sani principi bancari o altri sani principi e pratiche commerciali comunemente accettate.»

⁽⁷⁾ Articoli 10 e 24 dello statuto originale e articolo 17 del regolamento interno iniziale, articolo 21 del nuovo statuto e articolo 16 del nuovo regolamento interno.

Secondo lo statuto del FEI, i suoi membri possono disporre delle proprie quote trasferendole ad un altro membro o a terzi. La necessità del consenso della BEI, in quanto azionista di maggioranza, riflette come indicato una pratica normale di gestione.

- b) Il Consiglio di sorveglianza è stato sostituito da un Consiglio di direttori. Il concetto di rappresentanza della Comunità nel Consiglio, esplicitamente menzionato nel vecchio statuto, è stato abbandonato in quello nuovo ⁽⁸⁾. I due dei sette membri designati dalla Commissione devono ora «agire in piena indipendenza e tutelare al meglio gli interessi del FEI. Essi devono rendere conto solo all'Assemblea generale» (del FEI).
- c) Mentre lo statuto originale non lo specificava, ora la Commissione non può disporre delle proprie quote senza il consenso della BEI ⁽⁹⁾.

La gestione di bilancio delle misure su mandato

8.16. Nel 2000, il FEI ha gestito tre misure finanziate dal bilancio comunitario: il progetto pilota «Crescita e ambiente» ⁽¹⁰⁾, il «Meccanismo europeo per le tecnologie — assistenza all'avviamento» («MET avviamento») e il «Meccanismo di garanzia per le PMI». Queste due ultime misure, insieme alla misura «European Joint Venture», direttamente gestita dalla Commissione, costituiscono il programma di assistenza finanziaria alle PMI innovatrici e creatrici di posti di lavoro ⁽¹¹⁾.

8.17. La dotazione di bilancio di 391,56 milioni di euro ⁽¹²⁾ è stata impegnata al 100 % dalla Commissione. I versamenti dal bilancio comunitario al FEI per queste misure ammontavano, alla fine del 2000, a 145 milioni di euro, ad un importo cioè pari a quello del 1999, di cui 60 milioni di euro per il Meccanismo europeo per le tecnologie — assistenza all'avviamento, 60 milioni di euro per il Meccanismo di garanzia per le PMI e 25 milioni di euro per il progetto-pilota Crescita e ambiente. Non vi sono stati nuovi pagamenti nel 2000.

⁽⁸⁾ Articolo 16 dello statuto originale, articolo 18 del nuovo statuto.

⁽⁹⁾ Articolo 7 del nuovo statuto.

⁽¹⁰⁾ Emendamento n. 0233 del Parlamento al progetto di bilancio della Comunità per il 1995 (GU C 18 del 23.1.1995, pag. 317).

⁽¹¹⁾ Decisione 98/347/CE del Consiglio, del 19 maggio 1998, recante misure di assistenza finanziaria a favore di piccole e medie imprese (PMI) innovatrici e creatrici di posti di lavoro (GU L 155 del 29.5.1998, pag. 43).

⁽¹²⁾ «MET per l'avviamento»: 168 milioni di euro per gli esercizi 1998, 1999 e 2000; «Meccanismo di garanzia per le PMI»: 198,56 milioni di euro per gli esercizi 1998, 1999 e 2000; progetto-pilota «Crescita e ambiente»: 25 milioni di euro per gli esercizi 1995-97.

Lo sportello MET per l'avviamento («ETF Start-up»)

8.18. L'obiettivo di questa misura è quello di sviluppare partecipazioni di capitale di rischio in PMI innovative e creatrici di posti di lavoro, mediante investimento in fondi specializzati di capitali di rischio, segnatamente in fondi di dimensioni più limitate o di nuova costituzione, in fondi attivi in ambito regionale o in fondi incentrati su industrie e tecnologie specifiche, o in fondi di capitale di rischio che finanziano lo sfruttamento dei risultati delle attività di ricerca e sviluppo (R & S). Il FEI riceve fondi comunitari ed investe in partecipazioni azionarie in Fondi di capitale di rischio (FCR). Questi Fondi investono in PMI.

8.19. Per gli esercizi 1998, 1999 e 2000, il totale delle risorse di bilancio impegnate dalla Commissione per lo Sportello ammonta a 168 milioni di euro, pari al 100 % della dotazione. Al 31 dicembre 2000 il FEI aveva versato agli FCR 32,2 milioni di euro (cfr. la **tabella 8.3**).

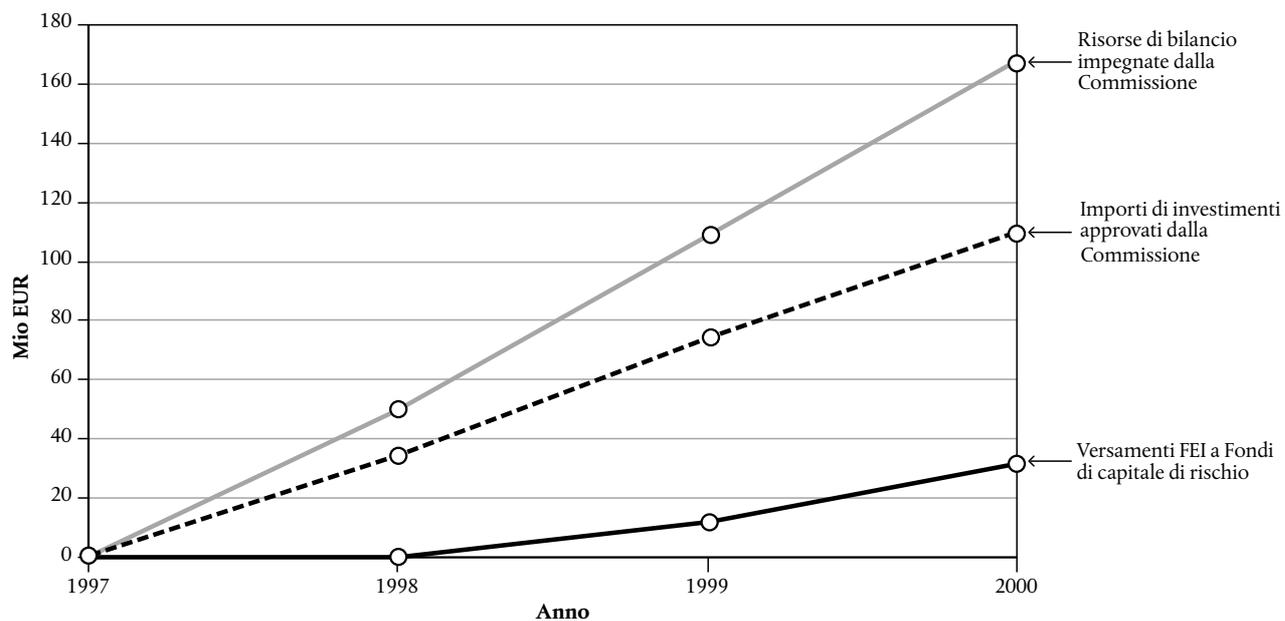
8.19. *Alla fine del 2000 il FEI aveva stipulato contratti con Fondi di capitale di rischio (FCR) per un totale di 71,7 milioni di euro, dei quali 12,8 milioni di euro sono subordinati al reperimento di altri fondi da parte degli FCR. Oltre ai 58,9 milioni di euro di impegni «senza condizioni», il FEI aveva versato 32,2 milioni di euro.*

Il meccanismo di garanzia per le PMI

8.20. Il meccanismo serve a coprire i costi delle garanzie e controgaranzie prestate dal FEI per aumentare i prestiti concessi alle PMI innovative e creatrici di posti di lavoro, incrementando la capacità dei sistemi di garanzia degli Stati membri nel settore pubblico o in quello privato, compresi i sistemi di mutua garanzia. La dotazione di bilancio copre l'intero costo del meccanismo, comprese le perdite sostenute dal FEI a seguito delle garanzie prestate o ogni altro costo o spesa ammissibile del meccanismo. Il costo del meccanismo per il bilancio comunitario è contenuto nei limiti di un massimale per ciascun intermediario finanziario, di modo che in nessun caso sia superiore alle dotazioni di bilancio rese disponibili per il FEI.

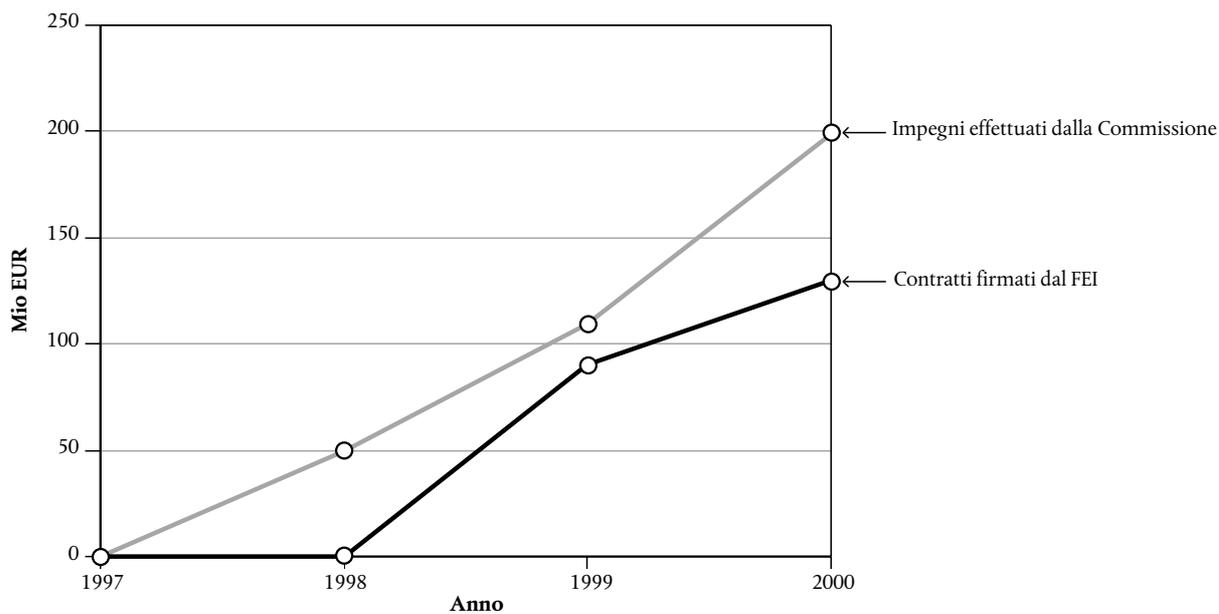
8.21. Per gli esercizi 1998, 1999 e 2000, la dotazione di bilancio complessiva impegnata dalla Commissione per il meccanismo ammonta a 198,56 milioni di euro, pari al 100 % della dotazione. Alla fine del 2000, il FEI ha concordato con i contraenti un massimale di 130 milioni di euro (cfr. la **tabella 8.4**). L'importo finora speso è stato di 0,45 milioni di euro per prestiti non rimborsati e di 2,6 milioni di euro per spese di gestione.

Tabella 8.3 — «MET per l'avviamento» — Impegni ed investimenti cumulati in Fondi di capitali di rischio («FCR»)



Fonte: Commissione/FEI.

Tabella 8.4 — Il meccanismo di garanzia per le PMI — Impegni cumulati



Fonte: Commissione.

Il progetto-pilota «Crescita e ambiente»

8.22. Il progetto-pilota «Crescita e ambiente» è stato varato nel 1995 come iniziativa del Parlamento europeo. Esso mira a facilitare l'accesso delle PMI a finanziamenti bancari per nuovi investimenti nel settore ambientale. Il programma garantisce fino al 50 % del finanziamento concesso da istituti finanziari negli Stati membri. Nell'ambito di questo programma, la Commissione fornisce aiuti destinati a coprire i premi per le garanzie e i costi di promozione del regime. Gli stanziamenti pari a 25 milioni di euro per il progetto negli esercizi 1995-97 sono stati impegnati al 100 % dalla Commissione e versati al FEI. Alla fine del 2000 il FEI aveva firmato contratti di garanzia che prevedevano commissioni di garanzia potenziali per 24,4 milioni di euro corrispondenti ad un importo massimo garantito di 674,6 milioni di euro e ad un volume massimo di prestiti pari a 1 353,5 milioni di euro. Le commissioni di garanzia e i costi di promozione sono ammontati in totale a circa 9,4 milioni di euro, dei quali erano stati versati al FEI, alla fine del 2000, 6, 4 milioni di euro.

La gestione dei fondi propri

8.23. Il controllo delle operazioni finanziarie sui fondi propri del FEI ha formato oggetto di un accordo con quest'ultimo e la Commissione, azionista per conto della Comunità del 30 % del capitale. L'accordo, firmato nel settembre 2001 per una durata di due anni, definisce in particolare l'accesso della Corte ai documenti e alle informazioni necessarie, anche di altri controllori. La Corte ritiene che questo accordo costituisca una base utile per dare un carattere concreto al controllo della partecipazione comunitaria alla luce del quadro particolare nel quale essa si colloca.

Il seguito dato alle osservazioni precedenti

8.24. Come già rilevato dalla Corte nel 1998 e nel 1999, un tasso di esecuzione del bilancio del 100 % calcolato solo in base al bilancio comunitario può mascherare un sottoutilizzo dei fondi di bilancio da parte del mandatario e, di fatto, una scarsa realizzazione del programma finanziato.

8.23. *La Commissione è soddisfatta che sia stato firmato un accordo.*

8.24. *La Commissione è a conoscenza del problema della differenza tra l'esecuzione di bilancio e l'esecuzione reale. Per migliorare l'informazione fornita negli stati finanziari e migliorarne la leggibilità, la Commissione ha presentato, nell'allegato, l'informazione relativa ai fondi assegnati a intermediari finanziari pubblici o privati, che al 31 dicembre 2000, non sono stati ancora da questi utilizzati. Per la prima volta, la Commissione ha presentato quest'informazione per titolo di bilancio, in modo da rendere evidente l'effettiva utilizzazione del bilancio.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

8.25. La Commissione si è impegnata ⁽¹³⁾ ad inserire una nota esplicativa in bilancio per distinguere la contropartita dei fondi detenuti dal FEI. La nota non è stata però ancora inserita nel bilancio 2000. Le informazioni fornite nel «Conto di gestione e bilancio finanziario» dell'esercizio 2000 sono limitate e non trasparenti. Nel documento non figurano gli importi dei conti di tesoreria di ciascun intermediario finanziario non ancora trasferiti ai beneficiari.

8.26. Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998 ⁽¹⁴⁾ la Corte ha richiamato l'attenzione della Commissione sulla necessità di migliorare il suo controllo del progetto-pilota «Crescita e ambiente», in specie per quanto concerne i costi di esecuzione ed i criteri di ammissibilità. Nel 2000 la Commissione ha effettuato un audit interno sulla base delle raccomandazioni della Corte. A seguito di tale controllo, la Commissione ha voluto rinegoziare l'accordo fiduciario per il progetto-pilota Crescita e ambiente con il FEI, ha definito le procedure per un controllo sistematico e ha deciso di intraprendere una valutazione del sistema. Alla fine del 2000, tuttavia, queste misure non erano ancora in atto.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8.25. *La Commissione si è effettivamente impegnata, nella risposta alla relazione annuale 1999, ad indicare l'importo gestito dal FEI. Occorre tuttavia precisare che, dato il numero elevato di intermediari che gestiscono fondi comunitari e ai fini della trasparenza e dell'armonizzazione, la Commissione ha preferito presentare, nell'allegato del volume IV «Conto di gestione e bilancio finanziario consolidati» (pagg. 68 e 91), una nota esplicativa globale per tutti questi intermediari anziché citare soltanto alcuni intermediari. I fondi detenuti dal FEI al 31 dicembre 2000 sono imputati ai titoli B5-3 e B5-5 e ammontano a 112 milioni d'euro che rappresentano soltanto il 17 % del totale dei fondi detenuti dagli intermediari.*

8.26. *La Commissione desidera precisare che nel 2001 le misure indicate dalla Corte sono entrate in vigore: a seguito di lunghi negoziati, sta per essere firmato un nuovo accordo fiduciario e di gestione, è iniziata la valutazione del sistema e sono in corso controlli a campione a livello degli intermediari finanziari.*

⁽¹³⁾ GU C 342 dell'1.12.2000, pag. 183.

⁽¹⁴⁾ GU C 349 del 3.12.1999.

CAPITOLO 9

Dichiarazione di affidabilità e informazioni a sostegno della stessa

9.0. INDICE	Paragrafi
Dichiarazione di affidabilità relativa al bilancio generale per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2000	I-IV
Introduzione	9.1-9.3
Affidabilità dei conti	9.4-9.43
Commenti sui rendiconti finanziari consolidati	9.4-9.15
Aspetti relativi all'esecuzione del bilancio	9.16-9.26
Quadro e prassi contabili	9.27-9.37
Seguito dato alle osservazioni sul sistema contabile Sincom 2	9.38-9.43
Legittimità e regolarità delle operazioni pertinenti	9.44-9.69
Introduzione	9.44-9.47
Risorse proprie	9.48-9.51
Politica agricola	9.52-9.56
Azioni strutturali	9.57-9.61
Politiche interne	9.62-9.65
Azioni esterne	9.66-9.68
Spese amministrative	9.69
Conclusione	9.70-9.76
Affidabilità dei conti	9.70-9.72
Legittimità e regolarità delle operazioni pertinenti	9.73-9.76

Dichiarazione di affidabilità relativa al bilancio generale per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2000

I. La Corte dei conti europea («la Corte») ha esaminato i conti consolidati delle Comunità europee per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2000. Tali conti comprendono il conto di gestione e il bilancio consolidati con le note esplicative ⁽¹⁾, e sono stati predisposti sotto la responsabilità della Commissione. In virtù dei trattati ⁽²⁾, la Corte deve presentare al Parlamento e al Consiglio una dichiarazione di affidabilità, che riguarda l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle operazioni su cui si basano tali conti.

II. La Corte ha svolto il controllo in conformità delle proprie politiche e norme sul controllo. In generale, le norme internazionali generalmente riconosciute sono state adattate al contesto comunitario. Il controllo ha compreso una serie idonea di procedure intese ad esaminare, per sondaggio, gli elementi probatori relativi sia agli importi, sia alle informazioni riportate nei conti consolidati, nonché la legittimità e la regolarità delle operazioni su cui si basano i conti. Esso ha anche incluso una valutazione dei principi contabili applicati e delle stime principali elaborate dai responsabili della gestione, nonché della presentazione dei conti. Tramite il controllo la Corte ha ottenuto una base ragionevole per il parere sotto espresso. L'ambito del parere della Corte è limitato per quanto riguarda le risorse proprie (cfr. i paragrafi 1.11 e 1.69) e le azioni esterne (cfr. i paragrafi 5.25-5.26).

*
* *

Affidabilità dei conti

III. Ad eccezione degli effetti delle questioni qui di seguito riassunte, la Corte è del parere che i conti modificati relativi all'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2001, come pubblicati sulla Gazzetta ufficiale, riflettano in modo affidabile le entrate e le spese delle Comunità per l'esercizio e la loro situazione finanziaria al termine dello stesso:

- a) una netta sottovalutazione delle immobilizzazioni di circa 140 milioni di euro (cfr. il paragrafo 9.5);
- b) una presentazione incompleta degli anticipi e degli acconti alla fine dell'esercizio (cfr. i paragrafi 9.9-9.10);
- c) una sopravvalutazione degli impegni ancora da liquidare di circa 1 680 milioni di euro (cfr. il paragrafo 9.12);
- d) una omissione di impegni di 213 milioni di euro (cfr. il paragrafo 9.15) e una sopravvalutazione netta di 1 343 milioni di euro (cfr. il paragrafo 9.16);
- e) l'assenza di alcune informazioni necessarie per il calcolo del risultato economico (cfr. i paragrafi 9.34-9.37).

⁽¹⁾ Il volume IV dei documenti è stato trasmesso dalla Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte alla data ufficiale del 1° maggio 2001 (in corso di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale; disponibile sul sito Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi_index_it.html).

⁽²⁾ Articolo 248 del trattato CE, articolo 160 C del trattato Euratom e articolo 45 C del trattato CECA relativamente al precedente bilancio amministrativo della CECA, incorporato nel bilancio generale dal trattato di fusione dell'8 aprile 1965.

Legittimità e regolarità delle operazioni pertinenti

IV. Il controllo dei principali sistemi di gestione e controllo ⁽³⁾ applicabili alle misure agricole e strutturali (cfr. i paragrafi 9.52-9.65 e 9.73-9.76) ha rivelato carenze nel funzionamento delle procedure di controllo intese ad accertare la legittimità e la regolarità delle operazioni.

Dal controllo delle spese operative è emerso un livello inammissibile di errori che ha inciso sull'importo dei pagamenti o sulla realtà o ammissibilità delle operazioni su cui questi si basano (cfr. i paragrafi 9.56, 9.60 e 9.75).

Alla luce delle constatazioni in esito ai suoi controlli, la Corte è del parere che le operazioni su cui si basano i rendiconti finanziari siano, complessivamente, legittime e regolari per quanto riguarda le entrate, gli impegni e le spese amministrative, ma non può pronunciarsi in modo analogo in merito alla legittimità e regolarità delle operazioni relative agli altri pagamenti.

10 ottobre 2001

Jan O. KARLSSON
Presidente

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

⁽³⁾ Sistema integrato di gestione e controllo per l'agricoltura, regolamento (CE) n. 2064/97 per i Fondi strutturali e quinto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Introduzione

9.1. In virtù dell'articolo 248 del trattato, la Corte dei conti presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni (DAS). Il metodo adottato dalla Corte si è sviluppato, nel rispetto delle prassi di controllo generalmente riconosciute, al fine di ampliare la gamma degli elementi probatori destinati a sostenere le conclusioni raggiunte. Per l'esercizio 2000, l'obiettivo è consistito nel fornire informazioni più diversificate sulla natura, sulla localizzazione e sulle cause dei problemi inerenti alla gestione dei fondi comunitari.

9.2. I lavori relativi all'affidabilità dei conti sono finalizzati ad ottenere la ragionevole certezza che tutte le entrate, le spese, l'attivo e il passivo sono stati contabilizzati in modo corretto ed esatto. Questi lavori comprendono, in particolare, un esame analitico ed una verifica dettagliata del conto di gestione e del bilancio consolidati delle Comunità.

9.3. I lavori relativi alla legittimità e alla regolarità delle operazioni pertinenti hanno lo scopo di ottenere elementi sufficienti, diretti ed indiretti, che attestino che le operazioni pertinenti sono state svolte in conformità dei regolamenti o delle disposizioni contrattuali vigenti e che i corrispondenti fondi comunitari sono stati calcolati in modo corretto. Vengono utilizzate diverse tecniche, quali controlli approfonditi di taluni settori o di sistemi selezionati, la valutazione di procedure di controllo orizzontali o test di convalida sulle operazioni. I risultati dettagliati di questi lavori sono esposti nelle valutazioni specifiche relative alle diverse rubriche delle prospettive finanziarie, contenute nei capitoli precedenti.

AFFIDABILITÀ DEI CONTI

Commenti sui rendiconti finanziari consolidati

9.4. La Corte prende atto dell'impegno mostrato dai servizi contabili della Commissione nella preparazione e nell'arricchimento dei dati contenuti nei rendiconti finanziari consolidati. Tuttavia, la versione ufficiale dei rendiconti finanziari presentata dalla Commissione, conformemente alla normativa, in data 1° maggio 2001 presentava lacune e incoerenze che hanno reso necessaria, nel settembre 2001, la presentazione di una

9.4. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione, in effetti, ha apportato importanti miglioramenti ai rendiconti finanziari consolidati 2000, presentati il 1° maggio 2000. Tuttavia, tenuto conto di talune imperfezioni presenti in questa versione, si è preferito redigere una

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

versione rettificata in vista della pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale.

nuova versione in vista della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

Immobilizzazioni

9.5. Il valore totale delle immobilizzazioni materiali (3 261 milioni di euro) indicato nel bilancio finanziario è al tempo stesso sottovalutato (di 225 milioni di euro), in quanto non tiene sufficientemente conto degli edifici in locazione, con opzione d'acquisto, riguardanti il Comitato economico e sociale (CES) e il Comitato delle regioni (CDR), e sopravvalutato (di circa 81 milioni di euro), in quanto non tiene conto degli ammortamenti relativi all'edificio del Consiglio. L'assenza di controlli fisici sui beni mobili aventi un valore di acquisto di circa 96 milioni di euro, soprattutto nelle varie sedi del Centro comune di ricerca (CCR) diverse da Ispra, pregiudica la qualità dell'inventario contabile.

9.5. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione insiste sui progressi realizzati da tutte le istituzioni per migliorare l'affidabilità e l'esattezza dell'importo ripreso nel bilancio per quanto riguarda le immobilizzazioni non finanziarie. Questo costituisce un progresso importante rispetto agli esercizi precedenti.

I due immobili in locazione con opzione di acquisto detenuti dai comitati non sono stati inclusi nell'attivo del bilancio visto che al 31.12.2000 essi non soddisfacevano le condizioni necessarie stabilite dal regolamento relativo alla gestione contabile delle immobilizzazioni non finanziarie delle Comunità europee. Il valore di uno degli immobili sarà incluso nel bilancio 2001 in quanto il contratto entra in vigore l'1.1.2001. L'altro immobile sarà ripreso nel bilancio non appena sarà operato il trasferimento di rischi e vantaggi ai comitati. Nell'attesa, le informazioni su questi due immobili sono state incluse negli impegni fuori bilancio.

Per quanto riguarda l'immobile del Consiglio, la Commissione ha spiegato nelle note al bilancio la ragione per cui questo immobile non ha potuto essere ammortizzato.

Per quanto riguarda l'inventario fisico nei vari siti del CCR diversi da Ispra, la Commissione indica che è in corso il controllo fisico completo dei beni. L'obiettivo è di finalizzare questo esercizio entro la fine del 2001 e di iscrivere il risultato nel bilancio 2001.

Crediti e crediti potenziali

9.6. In risposta ad un'osservazione della Corte ⁽⁴⁾, per la prima volta è stata applicata una riduzione di valore forfettaria basata sull'anzianità (139 milioni di euro) nei confronti dei «debitori vari» (2 217 milioni di euro) che non erano stati oggetto di una riduzione di valore specifica. La Commissione non è stata in grado di fornire i

9.6. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione ha adottato delle misure perché in futuro l'informazione relativa alla correzione di valore dei vari crediti possa essere fornita in maniera chiara e completa.

⁽⁴⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 8.5 (GU C 342 dell'1.12.2000, pag.187).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

dati per il calcolo di questa riduzione, tuttavia sono stati esclusi i crediti relativi alle sanzioni pecuniarie inflitte per violazioni della libera concorrenza (973 milioni di euro). La Commissione dovrebbe svolgere un'analisi e definire successivamente regole specifiche per questa categoria di crediti.

9.7. La Corte prende atto degli sforzi compiuti dalla Commissione per censire gli intermediari finanziari che gestiscono fondi comunitari e per determinare l'importo iscritto in bilancio alla voce «debitori vari» (792 milioni di euro). Questo inventario è però incompleto e, dal momento che tale importo è stato iscritto in bilancio sulla base di un censimento extracontabile, neppure i servizi contabili centrali sono in grado di svolgere un controllo sufficiente. La Corte ha preso atto dell'impegno assunto dalla Commissione ⁽⁵⁾ per quanto riguarda la definizione di norme minime sulla gestione e sul controllo dei fondi in causa per i conti dell'esercizio 2001. Ritiene, tuttavia, che la Commissione dovrebbe altresì disporre, in modo continuativo, di saldi contabili attualizzati ed evitare i censimenti extracontabili (cfr. i paragrafi 9.28-9.29).

9.8. L'importo indicato negli impegni fuori bilancio riguardo ai crediti potenziali relativi a frodi e irregolarità nel settore del FEAOG-Garanzia (1 099 milioni di euro) risente inoltre di varie deficienze. Ad esempio, in attesa dell'entrata in vigore della normativa in materia, la detrazione degli importi che potrebbero essere stati contabilizzati due volte, essendo stati iscritti anche nel libro mastro dei debitori del FEAOG-Garanzia, è stata eseguita soltanto per gli Stati membri che hanno presentato tali dati. Inoltre, i dati di ciascun paese non sono stati compilati alla stessa data e la detrazione è stata operata senza raffronto tra i singoli dati.

I crediti relativi alle ammende inflitte per violazione della libera concorrenza sono stati esclusi dal calcolo della correzione di valore visto che l'incasso di queste ammende avviene, secondo l'esperienza del passato e salvo eccezioni, senza perdite. Le ammende che non sono oggetto di un ricorso da parte delle imprese interessate vengono recuperate alla data indicata nella decisione che infligge l'ammenda. Le ammende che sono oggetto di un ricorso presso la giurisdizione competente vengono recuperate dopo la sentenza definitiva. Inoltre, il rischio di insolvenza delle imprese a cui è stata inflitta un'ammenda è limitato e non giustifica la riduzione del valore forfettario. La Commissione stabilirà delle regole nel manuale di contabilizzazione e di consolidamento.

9.7. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione desidera evidenziare gli importanti progressi apportati ai rendiconti finanziari sia a livello della presentazione che del contenuto rispetto agli esercizi precedenti. Come si era già impegnata a fare, essa ha realizzato in particolare il censimento degli intermediari finanziari che gestiscono dei fondi comunitari e ha incluso informazioni supplementari e pertinenti su questo tipo di attività nei rendiconti finanziari. La Commissione proseguirà nei suoi sforzi al fine di stabilire la procedura adeguata per raccogliere e verificare le informazioni nonché per migliorare la completezza dell'importo da riprendere nel bilancio dell'esercizio 2001.

Questo problema verrà affrontato nel quadro del progetto di modernizzazione della contabilità della Commissione al fine di poter evolvere verso un nuovo sistema contabile integrato.

9.8. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per l'esercizio 2001 in poi, sono stati apportati dei cambiamenti all'informazione che deve essere comunicata dagli Stati membri al FEAOG, sezione garanzia e che dovrà consentire l'individuazione di debitori i cui nomi sono stati comunicati anche all'OLAF nel quadro di casi di frode o irregolarità. Questa informazione consentirà di eliminare eventuali possibilità di doppia contabilizzazione.

⁽⁵⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, risposte della Commissione, paragrafo 8.8 (GU C 342 dell'1.12.2000, pag. 196).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Anticipi e acconti

9.9. Le uniche informazioni che indicano se i pagamenti a carico del bilancio siano o meno definitivi riguardano, da un lato, i pagamenti agli intermediari finanziari, non ancora versati ai beneficiari finali (cfr. il paragrafo 9.7) e, dall'altro, gli anticipi relativi al nuovo periodo di programmazione (2000-2006) versati a carico del bilancio dell'esercizio 2000 per i Fondi strutturali.

9.10. Nelle risposte alle osservazioni della Corte relative all'esercizio 1999 ⁽⁶⁾, la Commissione aveva indicato che avrebbe consultato i servizi di gestione allo scopo di stabilire norme dettagliate per ogni settore d'attività e che avrebbe provveduto alla codificazione dei diversi tipi di pagamento previsti nella proposta di revisione del regolamento finanziario ⁽⁷⁾ anche prima della sua adozione. La Corte non ha osservato progressi in questi settori.

Impegni e debiti potenziali

9.11. Al 31 dicembre 2000, gli impegni ancora da liquidare a fronte di stanziamenti dissociati ammontavano in totale a 65 596 milioni di euro, di cui 2 166 milioni di euro erano coperti da stanziamenti di pagamento riportati dal 2000 al 2001.

9.12. Alla fine dell'esercizio, gli impegni ancora da liquidare anteriori al 1999 ammontavano a circa 18 574 milioni di euro, di cui circa 7 400 milioni di euro non hanno dato luogo a pagamenti nel 1999 e nel 2000. La Corte ritiene che, di quest'ultimo importo, circa 1 680 milioni di euro (23 %) non rappresentino più un obbligo di pagamento.

9.10. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione riconosce questa problematica. Pertanto, nel progetto del nuovo quadro contabile, i servizi del contabile lavoreranno congiuntamente con le principali DG interessate al fine di trovare la migliore procedura contabile da seguire per il futuro.

9.12. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione ha avviato un processo di analisi e di gestione degli impegni che restano da liquidare al fine di eliminarne la componente anomala. Inoltre, la Commissione si è impegnata a informare regolarmente l'autorità di bilancio sui progressi effettuati in questo campo.

Allo scopo di fornire un'informazione pertinente, la Commissione ha precisato nei rendiconti finanziari che l'importo degli impegni che restano da liquidare corrispondeva a un impegno potenziale massimo e ha stimato la componente anomala dei RAL a 4,9 miliardi di euro (fuori fondi strutturali).

⁽⁶⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, risposte della Commissione, paragrafi 8.11-8.13 (GU C 342 dell'1.12.2000, pag. 197).

⁽⁷⁾ Proposta di regolamento (CE, CECA, Euratom) del Consiglio, presentata dalla Commissione il 17 ottobre 2000, recante il regolamento finanziario relativo al bilancio generale delle Comunità europee [COM (2000) 461 def.], in particolare l'articolo 75.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.13. Nel settore delle azioni strutturali, gli impegni di bilancio della Commissione, conformemente alla normativa, riportano solo le quote annue in corso e scadute. Gli importi degli impegni giuridici pluriennali contratti sono invece presentati come debiti potenziali. Per tutti gli altri settori di spesa, la normativa non prevede alcuna distinzione tra impegni giuridici e impegni di bilancio. Queste differenti definizioni danno origine a incoerenze nei rendiconti finanziari.

9.14. Anche per le azioni strutturali sussistono alcune pratiche discutibili⁽⁸⁾. Da un lato, in alcuni settori, i pagamenti intermedi sono imputati sistematicamente alla quota annuale più vecchia, provocando così la chiusura degli impegni ancora da liquidare prima del pagamento finale del saldo. Dall'altro, la Commissione non procede sistematicamente all'adeguamento degli impegni in caso di riprogrammazione.

9.15. Per le linee di bilancio relative agli accordi internazionali in materia di pesca, la Commissione ha contratto obblighi giuridici per importi superiori di 39 milioni di euro agli stanziamenti disponibili. Lo stesso avviene nel settore delle azioni esterne, per un importo di 174 milioni di euro. Ne consegue che la Commissione ha contratto obblighi giuridici per un importo che supera di 213 milioni di euro il totale degli stanziamenti disponibili. Tali importi sono però presentati come debiti potenziali.

9.13. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Conformemente alla normativa, le azioni strutturali sono impegnate per quote annuali, il che comporta una differenza fra gli impegni giuridici e gli impegni di bilancio. Per questa ragione, la Commissione presenta gli impegni giuridici non ancora impegnati nei conti fra gli «impegni fuori bilancio».

9.14. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione ritiene che sarebbe stato difficile procedere altrimenti. Per il periodo 2000-2006, il regolamento — (CE) 1260/1999 prevede specificamente che i pagamenti vengano imputati all'impegno aperto più vecchio. La questione dell'aggiustamento degli impegni in caso di riprogrammazione non si pone più in quanto delle modifiche ai piani finanziari di un programma possono correggere solo gli esercizi futuri.

9.15. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Gli accordi di pesca e talune convenzioni relative al settore delle relazioni esterne costituiscono dei quadri giuridici che, pur estendendosi su diversi esercizi definiscono, anno dopo anno, gli obblighi di ognuna delle parti (Comunità — Stati Terzi). L'obbligo finanziario della Comunità è così chiaramente ripartito in quote annuali nel testo base (protocollo finanziario). Per questa ragione la Commissione, nel corso dell'esercizio in questione, procede solo all'impegno della quota individuale relativa.

Cosciente delle osservazioni ricorrenti della Corte e per una preoccupazione di trasparenza, la Commissione include ogni anno, a partire dal 1997, negli impegni fuori bilancio tutti gli importi non ancora impegnati corrispondenti agli obblighi giuridici degli accordi in vigore.

Inoltre, al fine di apportare una soluzione definitiva a questo problema, la Commissione ha inserito nella sua proposta di rifusione del regolamento finanziario, sia al titolo I — disposizioni generali che al titolo II — esecuzione del bilancio, la possibilità di frazionamento annuale per gli impegni la cui realizzazione si estende su diversi esercizi a condizione che l'atto di base lo preveda, come è il caso degli accordi internazionali di pesca.

⁽⁸⁾ Cfr. ad esempio la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998, paragrafo 8.17 (GU C 349 del 3.12.1999), la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1997, paragrafi 8.23 e 8.56 (GU C 349 del 17.11.1998) e la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1993, paragrafo 14.10, lettera b) (GU C 327 del 24.11.1994)

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Aspetti relativi all'esecuzione del bilancio

9.16. Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, la Corte segnalava che alcune decisioni di riprogrammazione (2 377 milioni di euro), adottate entro il 31 dicembre, non avevano formato oggetto degli impegni di bilancio richiesti ⁽⁹⁾. Analogamente, 1 034 milioni di euro, corrispondenti alla quota 2000 di 16 programmi del nuovo periodo 2000-2006 per i quali la Commissione aveva adottato decisioni entro il 31 dicembre 2000, non hanno formato oggetto di impegni di bilancio nel 2000. Gli importi non impegnati sono ripresi fuori bilancio. L'assenza di un impegno di bilancio parallelo all'impegno giuridico è in contrasto con l'articolo 36 del regolamento finanziario. I riporti di stanziamenti eseguiti dall'esercizio 2000 a quello 2001 per la copertura di queste decisioni non soddisfano le condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento finanziario. Infatti, il riporto non automatico di stanziamenti d'impegno è riservato ai fascicoli praticamente conclusi al 31 dicembre, fattispecie non applicabile nel caso delle decisioni prese.

9.17. I versamenti di acconti sulla parte non impegnata dei programmi decisi nel 2000 (cfr. il paragrafo 3.32), pari a 507,4 milioni di euro, sono stati di fatto riportati all'esercizio 2001. Inoltre, per 15 di questi interventi e per 10 programmi la cui quota 2000 è stata impegnata per tutti i Fondi in causa, i relativi acconti non sono stati versati all'atto dell'impegno, contrariamente a quanto disposto all'articolo 32, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1260/1999. Di conseguenza, 1 027,1 milioni di euro di pagamenti dovuti nel 2000 sono stati riportati al 2001.

9.16. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Corte rileva, giustamente, che degli impegni giuridici sono stati conclusi senza procedere all'impegno di bilancio corrispondente della prima quota. La Commissione riconosce l'esistenza di questo problema che deriva da pratiche diverse nella procedura di adozione dei programmi.

In queste circostanze, è normale che degli impegni non ancora iscritti nella contabilità vengano inclusi fra gli impegni fuori bilancio.

La Commissione ha poi proceduto ai riporti di stanziamenti corrispondenti al fine di procedere all'impegno contabile nel 2001. Da un punto di vista operativo e nel caso specifico, non esistono altre soluzioni nel quadro delle prospettive finanziarie esistenti.

A partire dal momento in cui taluni impegni giuridici non erano coperti da impegni di bilancio alla fine dell'esercizio, le sole alternative ai riporti di stanziamenti sarebbero state di lasciare gli impegni giuridici non coperti da impegni di bilancio — il che sarebbe stato inaccettabile — o procedere a una revisione delle prospettive finanziarie.

9.17. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'assenza di pagamento di acconti nel 2000, per alcuni programmi già approvati nel corso di questo esercizio, può spiegarsi in quanto questi programmi sono stati impegnati a fine esercizio 2000. Il breve lasso di tempo disponibile e il numero importante di decisioni di fine anno, non hanno materialmente permesso di procedere a tutti i versamenti di acconto corrispondenti che sono stati effettuati all'inizio dell'esercizio 2001.

⁽⁹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafi 3.41 e 8.17 (GU C 342 dell'1.12.2000).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.18. Nel bilancio 2000 è stata adottata una nuova nomenclatura di bilancio. Il titolo B2-1, Fondi strutturali, è suddiviso in capitoli, non più per fondo, ma in base agli obiettivi prioritari dei Fondi strutturali. Questa nuova organizzazione consente di individuare più facilmente gli stanziamenti del nuovo periodo di programmazione ed è coerente con il cofinanziamento dei programmi plurifondo per obiettivo. Tuttavia, per quanto riguarda i periodi precedenti, per i quali gli impegni ancora da liquidare alla fine del 1999 ammontavano a 41 600 milioni di euro, dalla nuova nomenclatura consegue che, ad esempio, vengono raggruppati in un unico articolo (completamento obiettivo 1) tutti gli stanziamenti di pagamento a titolo dell'obiettivo 1 dei quattro Fondi strutturali (12 000 milioni di euro). Come già segnalato dalla Corte ⁽¹⁰⁾, per linee con dotazioni di tale entità, il principio della specificità del bilancio perde significato.

9.19. Le spese negative nel settore dell'agricoltura per l'esercizio 2000 sono ammontate in totale a 3 798 milioni di euro secondo i rendiconti finanziari consolidati. Per abolire questa prassi, che compromette la trasparenza della contabilità e del bilancio, la Commissione ha proposto di trattare ormai queste spese negative come entrate aventi una destinazione specifica e di imputarle in modo indistinto al FEAOG per finanziare spese di qualsiasi natura, purché riconducibili al settore «garanzia» ⁽¹¹⁾. La Corte ritiene che la soluzione conforme all'ortodossia di bilancio consista nell'iscrivere le entrate agricole, che finora figuravano in bilancio come spese negative, nello stato generale delle entrate ⁽¹²⁾ (cfr. i paragrafi 2.12-2.16).

9.20. Per effetto del mancato pagamento del prelievo supplementare dovuto per il superamento delle quote latte, sono state imposte all'Italia riduzioni di anticipi

9.18. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La struttura di bilancio serve a raggruppare gli stanziamenti destinati a una determinata categoria d'interventi. Le linee «completamento» menzionate dalla Corte prevedono dei programmi decisi prima dell'attuale periodo per un determinato obiettivo, il che rappresenta il legame logico fra di essi. L'ordine di grandezza delle linee di bilancio invece non costituisce un criterio altrettanto fondamentale. Inoltre, gli stanziamenti da iscrivere su queste linee dovrebbero essere in rapida diminuzione nel corso dei prossimi anni ed è opportuno evitare frequenti cambiamenti nella nomenclatura. Inoltre, il seguito dell'esecuzione può essere effettuato, se necessario, a un livello più decentrato poiché esistono suddivisioni nella contabilità.

9.19. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione non condivide il parere della Corte che le spese negative dovrebbero essere iscritte nello stato generale delle entrate. Essa ritiene invece che questi importi, che sono restituzioni di importi che sono già stati finanziati dal FEAOG, dovrebbero essere trattati come entrate che il FEAOG deve utilizzare, come viene proposto nella riforma del regolamento finanziario.

9.20. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Quando lo Stato membro non rispetta la normativa comunitaria, la Commissione in applicazione delle disposizioni concernenti la disciplina di bilancio, recupera gli importi dovuti attraverso riduzioni degli anticipi. In questi casi, la Commissione non ha altra scelta che iscrivere gli importi recuperati nella speciale voce di bilancio prevista a questo effetto nel bilancio comunitario (B01-3701).

⁽¹⁰⁾ Parere n. 2/2001 su una proposta di regolamento del Consiglio recante il regolamento finanziario relativo al bilancio generale dell'Unione europea (presentato in virtù dell'articolo 279/CE), paragrafo 6 (GU C 162 del 5.6.2001). Parere n. 4/97 sulla proposta di regolamento (Euratom, CECA, CE) del Consiglio che modifica il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, paragrafo 15, e allegati, paragrafi 1.20 e 1.21 (GU C 57 del 23.2.1998).

⁽¹¹⁾ Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune nonché diversi altri regolamenti riguardanti la politica agricola comune. Documento della Commissione, rif. CNS 2000/0204 — COM(2000) 494 def.

⁽¹²⁾ Parere n. 1/2001 della Corte dei conti (GU C 55 del 21.2.2001).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

per complessivi 380,6 milioni di euro (134,7 milioni di euro per la campagna 1998-1999 e 245,9 milioni di euro per la campagna 1999-2000). La contabilizzazione di questo importo alla voce «Riduzione di anticipi», anziché alla voce «Prelievi supplementari», costituisce una violazione del principio della specificità degli stanziamenti e determina una scarsa trasparenza dei conti. Inoltre, la riduzione di anticipi di 134,7 milioni di euro, a seguito di un ritardo nella trasmissione dei dati relativi all'esercizio 1999, è stata contabilizzata nei conti dell'esercizio 2000, violando così il principio dell'annualità (cfr. il paragrafo 2.18).

9.21. L'esame dello storno di stanziamenti n. 79/2000 relativo al FEAOG-Garanzia, da sottoporre all'autorità di bilancio per decisione e relativo ad un importo totale di 544 milioni di euro, di cui 310 milioni di euro destinati alla riserva monetaria, dà adito a diverse osservazioni (cfr. i paragrafi 2.9-2.11).

9.22. La Commissione ha trasmesso questa proposta al Consiglio il 10 gennaio 2001, mentre, ai sensi della normativa, avrebbe dovuto trasmetterla entro la fine dell'ottobre 2000, per la parte stornata alla riserva monetaria ⁽¹³⁾. Questa trasmissione tardiva ha fatto sì che la Commissione, per poter contabilizzare le operazioni di bilancio entro la data limite regolamentare, ha dovuto registrare lo storno prima dell'approvazione formale del Consiglio.

9.23. Inoltre, all'atto dello storno alla riserva monetaria, la Commissione ha prelevato la maggior parte dei 310 milioni di euro dal capitolo B1-3 7 «Liquidazione degli esercizi precedenti e riduzioni/sospensioni degli anticipi» e non dalle voci di cui erano state realizzate economie per effetto dell'evoluzione favorevole della parità dollaro-euro. Questa procedura, sulla quale la Corte ha già formulato un'osservazione, non permette di presentare all'autorità di bilancio tutti gli storni ⁽¹⁴⁾.

La tardiva trasmissione dei dati da parte dello Stato membro, ha reso impossibile iscrivere la riduzione di 134,7 milioni di euro nel 1999. Sono state prese iniziative nel 2000 per impedire una ripetizione di questo problema (cfr. 2.18).

9.21-9.22. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il trasferimento alla riserva monetaria è stato effettuato dopo il ricevimento e l'esame delle dichiarazioni finali di spesa da parte degli Stati membri, il che ha consentito di individuare le linee di bilancio da cui era opportuno trasferire questi stanziamenti (vedi punto 2.10). Quest'impostazione ha evitato un ricorso non necessario ad altre procedure come un bilancio rettificativo e suppletivo.

Per gli altri trasferimenti, la proposta è stata trasmessa al Consiglio entro il termine del 10 gennaio, come previsto all'articolo 104 del regolamento finanziario. I trasferimenti, che erano trasferimenti di regolarizzazione miranti a consentire l'iscrizione della spesa già effettuata, sono stati registrati dopo l'approvazione da parte del Coreper il 25 gennaio 2001, circa quattro giorni prima dell'approvazione formale da parte del Consiglio. Ciò ha consentito ai servizi della Commissione di procedere con i conseguenti trasferimenti necessari per la chiusura dei conti entro il termine del 31 gennaio come stabilito nel regolamento finanziario.

9.23. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Una lettura e un confronto attenti della seconda e terza frase dell'articolo 11 del regolamento (CE) n. 2040/2000 del Consiglio indicano che il regolamento sulla disciplina di bilancio non richiede che i trasferimenti alla riserva monetaria siano effettuati unicamente e interamente a partire dalle linee dove la spesa è influenzata dalle variazioni nella parità euro/dollaro (vedi punto 2.11).

⁽¹³⁾ Regolamento (CE) n. 2040/2000 del Consiglio riguardante la disciplina di bilancio, articolo 11 (GU L 244 del 29.9.2000, pag. 27).

⁽¹⁴⁾ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998, paragrafo 2.28 (GU C 349 dell'1.12.1999).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

da capitolo a capitolo che dovrebbero esserle sottoposti (cfr. il paragrafo 2.11) e fa sì che alcune spese siano finanziate da differenziali di cambio provenienti da altre linee.

9.24. Alcune spese sono state dichiarate o prima dell'effettivo pagamento o con notevole ritardo e sono state perciò imputate ad un esercizio diverso da quello in cui la spesa era stata realmente sostenuta. La Spagna, ad esempio, ha dichiarato pagate a titolo dell'esercizio alcune spese che sono state pagate nell'esercizio successivo (Aiuti all'apicoltura). Per contro, Italia e Spagna hanno pagato con notevole ritardo rispetto ai termini stabiliti dalla normativa alcuni anticipi (aiuto alla trasformazione di agrumi e aiuto per i prodotti ortofrutticoli), facendo così slittare la contabilizzazione delle spese all'esercizio successivo. Infine, in Francia, spese di trasporto connesse all'ammasso pubblico sono state dichiarate con oltre 6 mesi di ritardo rispetto alla data dell'effettivo pagamento, per cui la loro imputazione è stata spostata su un altro esercizio. In questi ultimi tre casi, la Commissione avrebbe peraltro potuto, al di là delle disposizioni specifiche del regolamento (CE) n. 296/96 della Commissione, ridurre di conseguenza gli anticipi in virtù dei regolamenti (CE) n. 2040/2000 e (CE) n. 1258/1999 del Consiglio.

Nel caso di un ribasso del dollaro rispetto all'euro, il regolamento specifica chiaramente che «... si procede a storni verso linee della sezione "garanzia" del FEAOG sulle quali incide il ribasso del dollaro» (terza frase dell'articolo 11). Tuttavia, nel caso in questione per il 2000, ove il dollaro si rafforza rispetto all'euro, il regolamento dichiara semplicemente che «... i risparmi realizzati nella sezione "garanzia" danno luogo a uno storno a favore della riserva monetaria fino a concorrenza di 500 milioni di euro» (articolo 11, seconda frase), senza specificare l'origine di questi risparmi. Questo contrasta con il testo più preciso della terza frase dell'articolo 11. Anche l'ordine di successione delle due frasi è significativo a questo riguardo.

La Commissione ha osservato nelle precedenti relazioni e proposte di storno riguardanti l'impatto delle variazioni nel cambio del dollaro [ad esempio, nella relazione e proposta di storno per il 1998 — SEC(1998) 1893 def. del 13.11.1998] che i risparmi per ogni settore non si traducono necessariamente in identiche disponibilità a fine anno. Effettivamente la Commissione ha attirato l'attenzione su questi fattori nella sua risposta al punto 2.28 della relazione annuale della Corte per il 1998 (GU C 349 del 3.12.1999, pag. 53).

9.24. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'articolo 14 del regolamento (CE) n. 2040/2000 prevede la riduzione o sospensione di anticipi, quando la spesa non è conforme alle norme comunitarie, che vengono applicate di conseguenza, in relazione all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 296/96, a casi di mancato rispetto dei termini di pagamento stabiliti nella normativa. Per l'esercizio 2000 vi sono state 233 linee di bilancio sotto controllo e sono state effettuate riduzioni per 15,7 milioni di euro nel quadro degli anticipi mensili.

Tuttavia, la scadenza di taluni pagamenti dipende dalla data alla quale vengono ricevute o controllate negli Stati membri le domande e può essere verificata solo a livello di fascicoli individuali nei singoli Stati membri. Casi come quelli riferiti dalla Corte possono essere scoperti solo nel quadro della procedura di liquidazione dei conti di cui all'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1258/1999 e questo se, sulla base dell'analisi di rischio, il settore in questione è stato selezionato per la revisione contabile e se la transazione in questione è selezionata nel campione scelto per il controllo.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.25. Come per gli esercizi precedenti, dall'analisi delle registrazioni in bilancio degli ordini di pagamento mensili di regolarizzazione per le operazioni del FEAOG-Garanzia è risultato che per otto mesi su dodici (corrispondenti ad un totale di 33 286 milioni di euro, ossia all'82,4 % dei pagamenti), il visto e la convalida di questi ordini di pagamento sono intervenuti oltre i termini regolamentari. I ritardi constatati variano tra 16 e 70 giorni (cfr. il paragrafo 2.47).

9.26. In virtù dell'articolo 10 del regolamento finanziario ⁽¹⁵⁾, il bilancio e i bilanci rettificativi e suppletivi (BRS) devono essere pubblicati nella Gazzetta ufficiale a cura del presidente del Parlamento «normalmente entro un mese a decorrere dalla data della constatazione dell'adozione definitiva del bilancio». Il BRS n. 1/2000, adottato il 2 agosto 2000, è stato pubblicato soltanto il 17 aprile 2001, ossia con un ritardo di oltre sette mesi rispetto al termine ultimo previsto dal regolamento. Il BRS n. 2/2000, adottato il 6 luglio 2000, è stato pubblicato solo il 2 ottobre 2000, ossia con un ritardo di quasi due mesi.

Quadro e prassi contabili

Tenuta della contabilità

9.27. In virtù delle disposizioni del regolamento finanziario e delle sue modalità di esecuzione ⁽¹⁶⁾, il contabile deve tenere una contabilità di bilancio, con il metodo della contabilità di cassa, per stabilire il conto di gestione consolidato, e una contabilità generale per la compilazione del bilancio finanziario consolidato. Le operazioni sono dapprima imputate ad una linea di bilancio, poi, quelle che devono figurare nel bilancio finanziario sono registrate sia nella contabilità generale, sia nel bilancio finanziario consolidato, in base a censimenti extracontabili.

9.25. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per una serie di ragioni tecniche e amministrative, la registrazione contabile dei pagamenti di regolarizzazione mensili per 8 mesi ha subito dei ritardi, in media di 39 giorni. Tuttavia, questi problemi sono stati ora risolti e dall'agosto 2000, si sono avuti solo due ritardi di 1 e 5 giorni rispettivamente.

9.26. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione si sforza di fornire tutta l'assistenza tecnica necessaria ai servizi competenti del Parlamento europeo allo scopo di accelerare la pubblicazione dei BRS.

9.27. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione è cosciente di non disporre di un quadro contabile adeguato e conforme alle norme standard sulla cui base i conti delle istituzioni potrebbero essere stabiliti in maniera armonizzata e costante. Questa lacuna verrà risolta attraverso l'applicazione di un nuovo quadro contabile, che è ormai un obiettivo ineludibile. La sua attuazione avverrà in fasi successive che riguarderanno i rendiconti finanziari di diversi esercizi.

⁽¹⁵⁾ Regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 356 del 31.12.1977), modificato da diversi regolamenti.

⁽¹⁶⁾ Articoli 6, 69, 70, 70 bis e 72 del regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 356 del 31.12.1977), modificato da diversi regolamenti. Articoli 133-136 del regolamento (Euratom, CECA, CE) n. 3418/93 della Commissione recante modalità di esecuzione di alcune disposizioni del regolamento finanziario (GU L 315 del 16.12.1993).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.28. Questi censimenti extracontabili, in particolare per le spese per investimenti, le riserve o ancora i fondi anticipati agli intermediari finanziari, ma non ancora trasferiti ai beneficiari finali (cfr. il paragrafo 9.7), sono redatti dai responsabili della gestione senza alcun raffronto con le corrispondenti imputazioni di bilancio. I debiti, che costituiscono un elemento necessario al calcolo del risultato economico (cfr. i paragrafi 9.34-9.37) non sono registrati sistematicamente.

9.29. La mancanza di registrazioni dettagliate e continue nella contabilità generale impedisce di chiudere i conti ad intervalli regolari ed entro tempi ragionevoli, poiché nel sistema contabile centrale manca gran parte delle informazioni necessarie.

Evoluzione del quadro contabile

9.30. Dal 1994, la parte della dichiarazione di affidabilità (DAS) relativa all'affidabilità dei conti contiene riserve e osservazioni, gran parte delle quali si ripete da un anno all'altro. Spesso esse sono dovute al fatto che manca una definizione di un quadro contabile adeguato per le operazioni di bilancio e per le operazioni patrimoniali.

9.28. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Le informazioni relative ai censimenti extra-contabili sono state stabilite dai responsabili della gestione sulla base di norme precise e dettagliate, e in particolare il regolamento relativo alla gestione contabile delle immobilizzazioni non finanziarie e il manuale di contabilizzazione e di consolidamento (manuale destinato a stabilire una serie uniforme di regole di contabilizzazione e di presentazione dei conti delle istituzioni europee), anche se, in effetti, non sono state armonizzate con la contabilità di bilancio.

Grazie a questo nuovo quadro contabile integrato, i censimenti extra-contabili verranno gradualmente eliminati.

Dato che la contabilità si basa sul principio di cassa, i debiti non vengono registrati regolarmente. Il registro centrale delle fatture (progetto in corso) permetterà in futuro la contabilizzazione sistematica dei debiti, che l'organizzazione contabile attuale non consente (cfr. punto 9.36).

9.29. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Come viene spiegato nei punti seguenti, il nuovo quadro contabile apporterà una soluzione alle attuali imperfezioni della contabilità delle Comunità europee.

9.30. RISPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il bilancio rettificativo e suppletivo (BRS) n. 2/2000 è stato definitivamente adottato il 6 luglio 2000. I servizi responsabili del Parlamento l'hanno trasmesso all'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee (UPUCE) nella settimana successiva.

Dato che il Parlamento aveva approvato un emendamento al BRS n. 1/2000 per il quale era necessario il consenso del Consiglio, il BRS n. 1/2000 è stato definitivamente adottato solo il 2 agosto 2000 ed è stato trasmesso all'UPUCE all'inizio di settembre.

Ciò nondimeno, l'inversione dell'ordine «naturale» di questi due bilanci rettificativi e suppletivi è stata all'origine di difficoltà tecniche per quanto riguarda gli importi di base; il processo di pubblicazione del BRS n. 1/2000 è stato sospeso su richiesta della Commissione per consentirle di procedere alle

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

verifiche necessarie, in collaborazione con la commissione per i bilanci del Parlamento. Il 26 febbraio 2001 i testi definitivi sono stati trasmessi all'UPUCE per essere pubblicati. Dopo aver apportato alcune ulteriori correzioni, la Commissione ha convalidato i dati di bilancio il 5 aprile 2001.

Il Parlamento veglierà affinché tali ritardi nella pubblicazione del bilancio o dei BRS siano evitati seguendo attentamente il processo materiale di pubblicazione e invitando gli organi incaricati della stessa a dar prova di sollecitudine qualora si profilasse un rischio di ritardo.

9.30 RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione ha avviato un processo di modernizzazione della contabilità delle Comunità europee allo scopo di farla evolvere da un sistema contabile incentrato sulla sola descrizione delle incidenze in termini di movimenti di cassa dell'esecuzione del bilancio verso la tenuta di una contabilità patrimoniale e integrata il cui obiettivo consiste nel presentare la situazione finanziaria delle Comunità in maniera più completa e affidabile. Grazie al nuovo quadro contabile integrato, il ricorso ai censimenti extra-contabili verrà gradualmente eliminato.

9.31. La Commissione si è impegnata, da diversi anni, a definire un nuovo quadro contabile basato sui principi della contabilità di competenza. Nel luglio 2000, un gruppo di esperti indipendenti di alto livello ha ultimato e presentato uno studio. Il calendario fissato dalla Commissione non le ha consentito d'inserire nella proposta di modifica del regolamento finanziario del 17 ottobre 2000 ⁽¹⁷⁾ le proposte formulate in tale studio ⁽¹⁸⁾.

9.31. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il nuovo quadro contabile deve svilupparsi su diversi livelli:

- 1) *evoluzione verso una contabilità integrata che contenga tutte le informazioni necessarie alla presentazione dei conti;*
- 2) *adozione dei principi contabili generalmente riconosciuti;*
- 3) *evoluzione verso una contabilità generale basata sul principio d'esercizio (accrual accounting) e mantenimento della contabilità di bilancio sulla base di cassa. Questo implicherà un'articolazione completa tra la contabilità di bilancio e la contabilità generale;*
- 4) *adozione di metodi di contabilizzazione e regole di valutazione, che sviluppano nei dettagli i principi contabili adottati;*

⁽¹⁷⁾ Proposta di regolamento (CE, CECA, Euratom) del Consiglio, presentata dalla Commissione il 17 ottobre 2000, recante il regolamento finanziario relativo al bilancio generale delle Comunità europee [COM(2000) 461 def. del 17.10.2000].

⁽¹⁸⁾ Cfr. anche il parere n. 2/2001 della Corte dei conti su una proposta di regolamento del Consiglio recante il regolamento finanziario relativo al bilancio generale delle Comunità europee, paragrafi 41-43 (GU C 162 del 5.6.2001).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5) *miglioramento dei rendiconti finanziari affinché riflettano la fedele immagine del patrimonio della situazione finanziaria, dell'esecuzione del bilancio, dei risultati dell'entità e del cash flow dell'anno. Lo scopo è di seguire le raccomandazioni dell'IFAC;*

6) *ampliamento del perimetro di consolidamento.*

Tutti questi elementi saranno inclusi nella proposta modificata di riforma del regolamento finanziario e nel regolamento recante modalità di esecuzione.

Come fa osservare giustamente la Corte, il progetto del quadro contabile richiede tempo. È di fondamentale importanza poterlo preparare bene, analizzarlo e valutarlo prima di renderlo effettivo. È stato elaborato un piano d'azione da parte dei servizi del contabile della Commissione. Verrà costituito un gruppo di specialisti in contabilità, da un lato, funzionari e, dall'altro, consulenti esterni, per concludere questo progetto contabile.

Inoltre, si sono svolti dei contatti con le amministrazioni nazionali degli Stati membri più avanzati nel settore della contabilità pubblica che proseguiranno nel corso del progetto. È molto utile approfittare delle esperienze acquisite da questi paesi.

In conclusione, la riforma della contabilità delle Comunità europee è un progetto ambizioso che si inserisce nella stessa direzione dell'evoluzione contabile intrapresa da diversi paesi e raccomandata dalle Istituzioni internazionali in contabilità.

9.32. Da allora, i progressi al riguardo sono stati lenti. Non è stato ancora approvato il piano d'azione dettagliato, né hanno assunto una forma definitiva le disposizioni relative al quadro contabile di base, alla tenuta della contabilità e alla presentazione dei rendiconti finanziari da includere nel progetto di revisione del regolamento finanziario.

9.33. Si invita la Commissione a porre rimedio con urgenza a queste lacune, tenendo conto anche delle conseguenze pratiche che un progetto così vasto e complesso potrebbe produrre sia a livello delle risorse umane e tecniche necessarie, sia a livello organizzativo, dato che sarà coinvolta l'intera Commissione.

9.32. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Questo progetto è stato oggetto di una relazione che specifica i vari aspetti del progetto includendo un piano d'azione dettagliato che sarà convalidato dal nuovo contabile della Commissione.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Risultato economico

9.34. Per la prima volta, le istituzioni hanno calcolato quest'anno un risultato più ampio, denominato «risultato economico nei rendiconti finanziari consolidati». Conformemente al regolamento finanziario modificato nel novembre 1998 ⁽¹⁹⁾, il risultato in causa comprende il saldo di bilancio e il risultato degli adeguamenti. Esso mira a stabilire un collegamento tra, da un lato, la contabilità di bilancio (contabilità di cassa) e, dall'altro, la contabilità generale, che si sta orientando verso una contabilità di competenza. Esso mostra quali sono le implicazioni per il bilancio sugli oneri e proventi non originati dalla gestione del bilancio.

9.35. Gli adeguamenti operati sul saldo di bilancio riguardano principalmente la reimputazione delle acquisizioni e delle cessioni di immobilizzi e di riserve imputate inizialmente alla contabilità di bilancio, i versamenti e i rimborsi di prestiti o le partecipazioni assunte su stanziamenti di bilancio, nonché le relative dotazioni, i recuperi di ammortamenti e le riduzioni di valore. Essi riguardano anche la registrazione nei conti dei crediti di bilancio, le dotazioni e i recuperi di riduzioni di valore su questi crediti, nonché le dotazioni e i recuperi relativi agli accantonamenti.

9.36. Il calcolo di un risultato economico costituisce un progresso in linea con le tendenze osservate nel settore pubblico a livello internazionale. Manca, tuttavia, una serie di informazioni a causa, in particolare, del sistema contabile attuale che non consente una registrazione esauriente di tutti gli elementi necessari per calcolare il risultato. La Commissione, ad esempio, non è in grado di quantificare l'importo dei debiti da iscrivere nel bilancio consolidato. Tra gli impegni fuori bilancio, alcuni accantonamenti per rischi ed oneri non sono presi in considerazione ai fini del calcolo del risultato economico, come l'accantonamento per spese connesse allo smantellamento degli impianti nucleari ancora in attività e lo smaltimento delle scorie nucleari del CCR (al 31 dicembre 2000, 220 milioni di euro) o come gli impegni in materia di pensioni, che devono essere stimati sulla base di un calcolo attuariale (cfr. il paragrafo 7.6).

9.36. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione analizzerà attentamente gli esempi enunciati dalla Corte al fine di stabilire la miglior procedura da seguire, date le osservazioni riprese nel testo che segue:

I debiti: come è stato indicato, la contabilità delle Comunità europee si basa sul principio di cassa. Per questo motivo, i debiti non sono sistematicamente registrati. La Commissione sta sviluppando il progetto di un registro centrale delle fatture che consentirà in futuro la contabilizzazione dei debiti. Inoltre, come già spiegato, il progetto del nuovo quadro contabile integrato prevede, fra l'altro, la contabilizzazione dei debiti.

Le pensioni: la Commissione è del parere che in questa fase, la cosa più importante è fornire un'informazione completa sugli impegni presi in materia di pensioni nei rendiconti finanziari. Come riconosce la Corte, la Commissione ha incluso un'informazione esauriente nell'allegato dei rendiconti finanziari. La procedura da seguire per il debito relativo alle pensioni degli enti pubblici non è ancora attualmente oggetto di un consenso a livello internazionale e richiede un'analisi

⁽¹⁹⁾ Cfr. l'articolo 70 modificato del regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, come modificato dal regolamento (CE, CECA, Euratom) n. 2548/98 del Consiglio del 23 novembre 1998 (GU L 320 del 28.11.1998).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

contabile approfondita. La procedura raccomandata dalla Corte, non è seguita da tutti gli Stati membri o da altri paesi terzi molto avanzati in materia di contabilità pubblica.

Inoltre, la Commissione sottolinea che l'IFAC (International Federation of Accountants) non ha ancora adottato una norma standard applicabile al settore pubblico per le pensioni.

Le spese di smantellamento degli impianti nucleari del CCR: la Commissione ha riservato un importo di 230 milioni di euro per il costo relativo allo smantellamento degli impianti già chiusi (comprese le spese di eliminazione delle scorie nucleari).

Per gli altri impianti che sono sempre in attività, la Commissione si impegna a contabilizzare una riserva non appena sarà in possesso di informazioni sufficienti per farlo. Nell'attesa, essa ne ha stimato il costo negli impegni fuori bilancio.

9.37. La Corte è consapevole del fatto che l'evoluzione verso una contabilità di competenza, che dà luogo ad un risultato economico, non potrà che essere progressiva. Fino a quando tale evoluzione non sarà completata, il risultato fornito rifletterà la realtà economica soltanto in parte.

Seguito dato alle osservazioni sul sistema contabile Sincom 2

9.38. La maggior parte delle osservazioni formulate dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio 1999 ⁽²⁰⁾ è tuttora valida.

9.37. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il calcolo del risultato economico rappresenta uno sviluppo importante della contabilità delle Comunità europee. Esso sarà ancora migliorato gradualmente in funzione dello stato di avanzamento del progetto del nuovo quadro contabile.

9.38. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione desidera far osservare che la qualità di Sincom 2 è una preoccupazione costante e che essa investe in maniera regolare e importante allo scopo di migliorare la prestazione delle applicazioni finanziarie orizzontali.

Tuttavia la Commissione riconosce che talune azioni annunciate hanno subito un ritardo a causa della complessità tecnica delle soluzioni da applicare. Tuttavia vengono prese delle misure allo scopo di rafforzare la gestione dei sistemi d'informazione finanziari.

⁽²⁰⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafi 8.41 — 8.56 (GU C 342 dell'1.12.2000, pag. 193).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.39. Nonostante la complessità del sistema contabile Sincom 2, la Commissione non procede ancora a raffronti esaustivi e periodici tra i dati dei tre sottosistemi di Sincom 2. I servizi centrali della Commissione non hanno neppure dato istruzioni scritte ai servizi di gestione, né hanno provveduto a raffronti sistematici tra tutti i sistemi locali e il sistema centrale, malgrado l'impegno assunto nelle risposte alle osservazioni della Corte ⁽²¹⁾. Non sono quindi garantite la coerenza dei dati fra i sottosistemi, né l'attendibilità delle informazioni fornite ai responsabili a fini gestionali.

9.40. Le carenze operative segnalate dalla Corte sono state corrette solo in modo molto parziale. Permangono i problemi relativi al trattamento delle date e dei periodi contabili, alla gestione dei pagamenti parziali in materia di risorse proprie o ancora al trattamento delle modifiche apportate agli impegni, che occulta la pista di controllo. Non risulta che sia già stata prevista l'integrazione di alcune funzioni contabili fondamentali, disponibili nel software, come i conti di controllo dei conti debitori e creditori o la contabilità delle immobilizzazioni. La stesura delle relazioni, in particolare in materia di entrate e di sorveglianza dei crediti, risulta tuttora problematica.

9.39. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione ha avviato l'analisi di una nuova impostazione per una riconciliazione regolare dei dati dei tre sottosistemi di Sincom 2. Un primo test è stato fatto nel contesto della chiusura 2000 sul consumo degli stanziamenti d'impegno.

La Commissione riconosce che ci sono stati dei ritardi nell'invio delle istruzioni scritte ai servizi perché procedano a controlli regolari tra i dati dei sistemi locali e quelli di Sincom 2. La convalida delle transazioni introdotte a partire dai sistemi locali avviene unicamente nel sistema centrale (Sincom 2), spetta quindi agli ordinatori assicurarsi che il loro sistema locale abbia ripreso i dati centrali. Verranno trasmesse delle istruzioni scritte ai servizi nell'ottobre 2001.

9.40. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione desidera far osservare che essa ha compiuto importanti progressi nel 2001 per far fronte alle deficienze operative segnalate dalla Corte, benché vi siano stati dei ritardi rispetto ai termini annunciati in precedenza.

La Commissione ha pianificato delle misure per migliorare la gestione delle transazioni relativa a date e periodi contabili. Il fornitore del software ha messo a disposizione della Commissione una nuova versione che permette a decorrere dall'agosto 2000 di ottenere la cronistoria delle transazioni. È inoltre stato messo in produzione uno strumento di interrogazione dei dati. La ripresa dei dati storici di Sincom 1 (1990-1998) e Sincom 2 nel Data Warehouse è iniziata nel 2001: i dati relativi agli impegni e ai pagamenti sono disponibili dal maggio 2001, i dati relativi agli stanziamenti saranno disponibili per fine 2001. Un rapporto permette quindi di seguire le diverse modifiche apportate a un impegno.

Diverse azioni sono state intraprese dalla Commissione allo scopo di integrare talune funzionalità contabili disponibili nel software. Un primo prototipo dell'applicazione Registro centrale delle fatture (azione 11 del Libro bianco) è stato lanciato nell'autunno 2001. Si tratta di una prima tappa verso la realizzazione di una contabilità terzi.

La gestione degli incassi parziali in materia di risorse proprie e altre funzionalità concernenti la gestione delle entrate, è entrata parzialmente in produzione nel settembre 2001.

⁽²¹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, risposte della Commissione, paragrafo 8.48 (GU C 342 dell'1.12.2000, pag. 200).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.41. Il test relativo al back-up dei dati, che la Commissione si era impegnata ad effettuare entro la fine del 2000, è stato ripetutamente rinviato, l'ultima volta alla fine del luglio 2001. In assenza di un piano d'emergenza operativo, in caso di grave incidente la Commissione non sarebbe quindi in grado di recuperare i dati e di continuare a svolgere le proprie funzioni. Sulla base di un'analisi dei rischi svolta dai servizi della Commissione, si può stimare che un guasto al sistema di grave entità potrebbe provocare una perdita diretta dell'ordine di 100 milioni di euro, dovuta soprattutto agli interessi di mora, alle sanzioni e ai doppi pagamenti.

9.42. Benché la Commissione abbia cominciato ad adottare misure correttive per quanto riguarda la sicurezza degli accessi, sussistono numerose deficienze gravi, confermate dal fornitore del software del sistema di riferimento di Sincom 2 dopo un controllo svolto nel febbraio scorso. Non esiste ancora una procedura rigorosa per la sorveglianza e il monitoraggio delle disfunzioni registrate dal sistema, la gestione degli accessi non è correttamente documentata e il numero di utenti che dispongono del profilo di amministratore o di progettista continua ad essere troppo elevato.

9.43. La Corte ha osservato frequenti interventi tecnici sul sistema, finalizzati in alcuni casi all'eliminazione di blocchi dovuti a incoerenze nella progettazione del sistema, e anche a modificare attributi chiave delle operazioni, come l'importo o la linea di bilancio. Questi interventi sono caratterizzati nella maggior parte dei casi dalla quasi totale assenza di documentazione e dal rischio di perdita della pista di controllo. Inoltre, il controllore finanziario e il contabile non sono più interpellati per la concessione del visto. La Corte ha constatato, inoltre, che i profili utente prevedono l'attribuzione di diritti troppo ampi. È urgente che la Commissione dia maggiore priorità al rafforzamento del dispositivo di controllo interno relativo a questo sistema.

9.41. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il test completo del piano di soccorso ha dovuto essere rinviato in seguito alla sostituzione di taluni ordinatori al centro di calcolo, mentre il piano d'intervento ha potuto essere pienamente realizzato solo con la nuova configurazione. In questo contesto, la Commissione, in tutta trasparenza, ha informato la Corte. Sono stati realizzati test parziali in attesa dell'attuazione definitiva del piano di intervento globale.

9.42. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione ha preparato un piano d'azione per rafforzare la sicurezza. È stato realizzato un gran numero di azioni individuali nel primo semestre del 2001 (ad esempio il blocco degli utilizzatori inattivi e il rafforzamento della gestione delle password). La Commissione continuerà a effettuare gli sforzi necessari per completare questo piano d'azione.

La Commissione svilupperà dei rapporti standard che consentano permettono di individuare i diritti di accesso degli utilizzatori dell'applicazione.

La Commissione ha avviato delle azioni per ridurre il numero di utilizzatori che dispongono di profili di accesso più estesi dello stretto necessario.

9.43. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La complessità del sistema rende necessari degli interventi tecnici al fine, da un lato, di sbloccare delle transazioni e, dall'altro, di allineare i dati del modulo dell'ordinatore (SI2) sui dati della contabilità (R/3).

Le operazioni alle quali la Corte fa riferimento riguardano principalmente due tipi di operazioni: la sincronizzazione degli impegni che restano da liquidare e le riassegnazioni. Per quanto riguarda la ripresa degli impegni che restano da liquidare, all'inizio dell'esercizio gli impegni espressi in monete nazionali che sono oggetto di una rivalutazione mensile in euro, sono ripresi dall'esercizio precedente verso l'esercizio incorso. A causa di un meccanismo di rivalutazione proprio di ogni moneta nazionale, possono prodursi differenze a livello di centesimi di euro; questo richiede una sincronizzazione del valore degli impegni residui da liquidare nel modulo dell'ordinatore (SI2) sui valori determinati nel modulo contabile

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

(R/3). Questa sincronizzazione non modifica in nulla gli impegni che sono oggetto del visto del controllore finanziario e della convalida del contabile.

Un'altra categoria di interventi riguarda delle operazioni di reimputazione che consistono nello spostare un impegno da una linea di bilancio verso un'altra, vuoi per tenere conto dei trasferimenti di competenza tra direzioni generali decise dalla Commissione all'inizio d'esercizio, vuoi per tenere conto dei cambiamenti nella nomenclatura di bilancio. La Commissione vigilerà a includere il visto del controllo finanziario nel workflow.

Per quanto riguarda la documentazione di questi interventi, benché tutta una serie di informazioni su questi interventi siano presenti nel sistema, la Commissione attribuirà tutta la priorità necessaria per migliorare la qualità della loro documentazione e formalizzare queste procedure per facilitare la pista di audit.

Per quanto riguarda l'intervento del controllore finanziario e del contabile, per gli altri tipi di modifica, verranno avviate rapidamente delle consultazioni per definire meglio i tipi di intervento sulle operazioni attinenti alla loro competenza rispettiva. Se delle modifiche di Sincom 2 si rivelassero necessarie, esse saranno attuate accordando loro la priorità necessaria.

La Commissione desidera ricordare che qualsiasi applicazione informatica deve permettere degli interventi tecnici per sbloccare delle transazioni o correggere dei programmi. Inoltre è necessario concedere a un numero limitato di amministratori del sistema o ai funzionari incaricati della sicurezza degli accessi estesi.

La Commissione ha già limitato il numero dei suoi utilizzatori di accesso. Al fine di garantire la sicurezza di questi interventi, questi ultimi sono limitati ad un determinato modulo; essi non riguardano l'insieme dei due moduli che compongono l'applicazione di Sincom 2. La Commissione vigilerà a limitare ancora il numero di questi accessi allo stretto necessario.

LEGITTIMITÀ E REGOLARITÀ DELLE OPERAZIONI PERTINENTI

Introduzione

9.44. L'attuazione del bilancio dell'Unione europea è caratterizzata dalla sovrapposizione di diversi livelli di soggetti di natura molto diversa. Essa inizia dalla gestione

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

centralizzata degli ordinatori della Commissione ed arriva fino ai numerosissimi beneficiari locali fortemente dispersi da un punto di vista geografico e funzionale. Tra questi due livelli, si inseriscono diversi tipi di gestioni decentrate nazionali o regionali. Nel settore della politica agricola e in quello delle azioni strutturali, che rappresentano oltre l'80 % del bilancio, le misure comunitarie sono gestite, al loro livello, da servizi ed organismi nazionali e regionali. Nel settore delle politiche interne, della ricerca e delle azioni esterne, i servizi della Commissione gestiscono direttamente i fondi e le operazioni relative attraverso numerosi organismi intermedi o destinatari in Europa e nel mondo.

9.45. Un processo di attuazione del bilancio così frammentato nel tempo e nello spazio rende particolarmente complesso il controllo della legittimità e della regolarità di tutte le operazioni. La Commissione, che, ai sensi dell'articolo 274 del trattato CE, è responsabile dell'esecuzione del bilancio, deve affidarsi alla cooperazione delle amministrazioni nazionali e di altre parti interessate. Questo dispositivo è caratterizzato da culture, tradizioni e prassi amministrative e contabili estremamente diverse.

9.46. Uno dei mezzi di cui dispone la Commissione per garantire il buon funzionamento dell'insieme è l'adozione di regolamenti o norme quadro che prevedano controlli minimi, ad opera delle autorità nazionali, accompagnati, all'occorrenza, da procedure di riconoscimento di organismi competenti e da sanzioni. Regolamenti di questo tipo esistono per il settore dell'agricoltura, con la liquidazione dei conti, che comprende la procedura di certificazione dei conti degli organismi pagatori, e con il sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) ⁽²²⁾, e per il settore delle azioni strutturali, con i regolamenti (CE) n. 2064/97 e (CE) n. 438/2001 ⁽²³⁾, che stabiliscono le modalità di esecuzione per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi. Per gli altri settori delle prospettive finanziarie non esiste un'analoga normativa quadro in materia di controllo.

⁽²²⁾ Regolamento (CEE) n. 3508/92 del Consiglio del 27 novembre 1992 (GU L 355 del 5.12.1992, pag. 1). Le modalità di applicazione sono stabilite dal regolamento (CEE) n. 3887/92 della Commissione (GU L 391 del 31.12.1992, pag. 36).

⁽²³⁾ GU L 290 del 23.10.1997, pag. 1 e GU L 63 del 3.3.2001, pag. 21).

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.47. Dai lavori della Corte per l'esercizio 2000, cioè dal controllo delle operazioni pertinenti e dall'analisi di taluni sistemi di gestione e di controllo (cfr. i paragrafi 9.1-9.3) è emersa la presenza di rischi gravi di disfunzioni, soprattutto a livello dei beneficiari finali. I risultati sono riassunti qui di seguito per ciascuno dei principali settori del bilancio.

Risorse proprie

9.48. La maggior parte delle risorse proprie (circa l'83 % del totale) proviene dall'IVA e dal PNL. Gli importi sono calcolati sulla base di modelli finanziari complessi che utilizzano dati statistici forniti alla Commissione dagli Stati membri. Due fattori principali incidono sul calcolo di queste risorse: l'affidabilità delle statistiche stesse e la qualità del sistema di trattamento dei dati utilizzato dalla Commissione. Poiché il gettito complessivo delle risorse proprie deve corrispondere alla spesa complessiva, e la risorsa basata sul PNL finanzia il saldo, errori di calcolo possono incidere soltanto sulla quota di ciascuno Stato membro nel contributo totale.

9.49. La Corte ha esaminato il metodo adottato dalla Commissione per garantire la qualità dei sistemi, delle procedure e dei controlli applicati negli Stati membri per la riscossione dell'IVA, comprese la prevenzione, l'individuazione e la repressione delle frodi o di altre irregolarità. Si è constatato che la Commissione potrebbe migliorare il coordinamento e lo svolgimento dei propri lavori in questo settore, in particolare sorvegliando e valutando i risultati dei sistemi nazionali (cfr. i paragrafi 1.19-1.36).

9.50. A seguito di precedenti lavori sul controllo, da parte della Commissione, dell'affidabilità e della comparabilità dei dati relativi alla risorsa PNL degli Stati membri, la Corte ha svolto un ulteriore controllo sulle misure correttive adottate dalla Commissione. La Corte ha concluso che, pur esistendo attualmente un quadro solido e flessibile per la gestione del controllo di qualità sui dati relativi alla risorsa PNL, esso non viene applicato sistematicamente. Inoltre, i dati comunicati agli utenti sono spesso incompleti e possono dare adito ad interpretazioni errate (cfr. i paragrafi 1.50-1.65).

9.47. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Vedi conclusioni. La Commissione ritiene di effettuare degli sforzi importanti diretti a organizzare dei sistemi di controllo coerenti e ad assicurarne un'applicazione efficace, in particolare nei settori dell'agricoltura, delle azioni strutturali, della ricerca e delle azioni esterne. La riforma della Commissione e del regolamento finanziario sono elementi importanti di quest'azione.

9.49. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione non ha né la necessità né le risorse per fare di più in quest'area. La Commissione ha spiegato il suo ruolo nei confronti delle risorse proprie IVA nelle sue osservazioni sul capitolo 1 della relazione annuale. La Commissione continuerà a svolgere la propria parte in quest'area nei casi in cui essa ritiene che una dimensione comunitaria rafforzerà l'azione da parte delle amministrazioni nazionali degli Stati membri. Tuttavia, a parte l'obbligo specifico nel quadro dell'articolo 12 del regolamento (CEE) n. 1553/89, l'attuale quadro giuridico comunitario non conferisce alla Commissione un ruolo di controllo e di valutazione del controllo IVA degli Stati membri.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.51. Le risorse proprie tradizionali rappresentano il 14 % circa del totale e consistono essenzialmente in dazi doganali pagati all'importazione di merci nel territorio dell'Unione europea. Della riscossione di tali dazi sono responsabili le autorità doganali degli Stati membri. Uno degli aspetti critici di questo processo è verificare che i dazi siano accertati e versati correttamente e integralmente. Le autorità doganali sono responsabili dell'istituzione di procedure e di controlli idonei a far fronte a tali rischi in misura sufficiente. Nell'ambito dei propri lavori di controllo sulle misure antidumping, che includono un tipo specifico di dazi doganali, la Corte ha esaminato i sistemi creati per neutralizzare il rischio elevato costituito da operatori che esportano nell'Unione europea e cercano di evadere tali dazi. Dai lavori della Corte è risultata una serie di carenze nell'ideazione e nell'applicazione dei sistemi adottati a livello sia della Commissione, sia degli Stati membri, compreso l'uso di strumenti tecnici inadeguati per selezionare, in base ad un'analisi di rischio, le dichiarazioni doganali da sottoporre ad un controllo approfondito.

Politica agricola

9.52. Il Fondo europeo agricolo, sezione garanzia è il settore del bilancio più rilevante (esso rappresenta circa il 47 % del totale). Le spese sono gestite indirettamente, in cooperazione con gli Stati membri, attraverso gli organismi pagatori. Questi ultimi eseguono milioni di pagamenti a favore di tutta una serie di beneficiari, in genere singoli imprenditori agricoli o aziende agricole. I pagamenti si basano sulle dichiarazioni presentate, in cui i richiedenti attestano l'ammissibilità delle loro azioni, ad esempio la semina di superfici investite a determinate colture o la detenzione di un certo numero di animali per un dato periodo. In tale contesto, i sistemi di gestione e controllo devono essere sufficientemente solidi per fronteggiare le diverse categorie di rischio di errori di legittimità/regolarità. Le valutazioni dei sistemi svolte dalla Corte e i risultati del controllo confermano che, per l'esercizio 2000, la gestione di questi rischi è stata insufficiente. Qui di seguito viene esposta una breve analisi di un sistema chiave.

9.53. Il sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) è stato introdotto dopo la riforma della politica agricola comune del 1992 e prevede che le autorità nazionali svolgano controlli logici e di plausibilità sistematici sulle domande di aiuto, controlli incrociati

9.51. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda le osservazioni concernenti le «lacune nell'applicazione e gli strumenti tecnici inadeguati» la Commissione desidera precisare come già indicato ai punti da 1.31 a 1.34 e 1.40 del capitolo 1, che attraverso TARIC la Commissione mette a disposizione degli Stati membri, dei dati specifici relativi alla normativa antidumping pubblicata, allo scopo di assicurare un'applicazione uniforme e simultanea delle misure antidumping.

Inoltre, e a partire dal 1997, è stata pubblicata una «Guida all'analisi del rischio e al controllo doganale», dove vengono definiti indicatori di rischio specifici per le merci soggette a dazi antidumping e di compensazione (capitolo 3, paragrafo 3). Questi indicatori dovrebbero coprire il rischio indicato dalla revisione contabile della Corte.

Inoltre, dato che l'analisi del rischio costituisce una parte importante del controllo doganale, la Commissione, nel quadro del programma Dogane 2002, promuove un'impostazione comunitaria nei confronti della gestione del rischio che deve includere lo sviluppo degli indicatori di rischio per il processo di liquidazione doganale all'importazione, esportazione e nel quadro del regime di transito.

9.52. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Sulla base del suo lavoro di revisione contabile, nonché della sua analisi dell'esercizio DAS 2000, la Commissione non ritiene che vi sia stata un'insufficiente gestione dei rischi di errori di legalità o regolarità.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

sistematici tra le domande di aiuti e una base dati delle parcelle agricole o degli animali costantemente aggiornata, applichino un trattamento uniforme per i calcoli, la contabilità ed i pagamenti dell'aiuto, selezionino un campione di richiedenti da sottoporre a controlli tempestivi in loco, per verificare la realtà fisica delle domande di aiuto, e instaurino un sistema di sanzioni in caso di dichiarazioni inesatte.

9.54. Il rischio che i beneficiari presentino domande inesatte è coperto solo in parte, in quanto gli errori relativi alla realtà fisica attestata dalle dichiarazioni, ad esempio l'effettivo tipo di coltura seminato sull'intera superficie o il numero effettivo di capi realmente detenuto, possono essere rilevati unicamente mediante ispezioni fisiche in loco. La normativa prevede che queste ispezioni fisiche abbiano soltanto una copertura minima limitata (5-10 %).

9.55. In taluni Stati membri permane una serie di carenze (cfr. la relazione speciale n. 4/2001) e non sempre vengono rispettati alcuni dei requisiti più importanti. In generale, l'SIGC può essere considerato una buona base per gestire il rischio di domande inesatte o imprecise, ma la Commissione dovrebbe garantirne un'applicazione più coerente e completa. Inoltre, esso si applica soltanto a certe linee di bilancio (che rappresentano circa il 60 % della spesa totale) e non a tutte le spese agricole.

9.54. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il controllo fisico rimane un metodo chiave per assicurare il rispetto delle regole, e fornire l'assicurazione che le banche dati siano state adeguatamente alimentate. La Corte cita i requisiti minimi per i controlli in loco come solo 5 % per i seminativi e 10 % per gli animali. Tuttavia, questi livelli costituiscono il minimo legale assoluto espresso in percentuale di domande di aiuto, e la percentuale di aree o animali effettivamente oggetto di controllo è sempre, e in certi casi notevolmente, più grande. Va inoltre sottolineato che i controlli in loco sono generalmente basati sul rischio, e si richiede che il tasso di controlli nell'azienda venga aumentato se si riscontrano importanti irregolarità.

Il sistema per concedere degli aiuti diretti si basa sulle domande dei produttori ma la Corte sembra trascurare i controlli incrociati molto completi (100 % amministrativo) e altre verifiche facilitate dalle banche dati, a cui sono soggetti. Questi controlli amministrativi esaurienti portano alla scelta per il controllo in loco, all'applicazione di sanzioni e a pagamenti differiti nel caso di produttori non corretti. Pertanto, l'effetto dissuasivo del controllo amministrativo può essere considerato come uno degli elementi chiave del SIGC.

9.55. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione apprezza la valutazione positiva fatta dalla Corte del SIGC. La Commissione ha inoltre individuato delle persistenti lacune in alcuni Stati membri e se ne sta pienamente occupando nel contesto della procedura di liquidazione dei conti, che la Corte ha, in altra sede (progetto di relazione sull'ESB della Corte — punto 1.69), giudicato un buon modo per spingere gli Stati membri ad adottare delle iniziative correttive.

Dopo aver stabilito il quadro disciplinare per eseguire la spesa nel quadro del SIGC e aver offerto orientamenti e consulenze agli Stati membri sui rispettivi sistemi, la Commissione segue

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.56. In conclusione, il sistema fornisce una base solida per controllare la maggior parte della spesa del FEAOG-Garanzia, ma attualmente non consente di pronunciarsi con sufficiente certezza. Le carenze individuate nel funzionamento dell'SIGC e nella gestione di altri mercati agricoli sono confermate anche dai risultati dei controlli della Corte sulle operazioni del FEAOG (cfr. i paragrafi 2.29-2.52).

Azioni strutturali

9.57. L'obiettivo dei Fondi strutturali (FSE, FESR, FEAOG-orientamento, SFOP) e del Fondo di coesione, che rappresentano circa il 35 % del bilancio, consiste nel contribuire al rafforzamento della coesione economica e sociale dell'Unione europea. Le spese dei Fondi strutturali sono erogate attraverso una struttura complessa, che coinvolge una miriade di entità gestionali, che realizzano migliaia di progetti. Le norme relative ai Fondi strutturali sono spesso complicate, di difficile applicazione e si prestano a interpretazioni errate. Secondo i regolamenti che disciplinano il periodo di programmazione 1994-1999, attualmente in fase di chiusura, la Commissione non dispone di una base giuridica chiara per infliggere sanzioni o imporre rettifiche finanziarie riguardo a deficienze dei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri. Si è posto rimedio a quest'ultima carenza nel quadro giuridico per il periodo di programmazione 2000-2006.

strettamente il lavoro, permettendo di individuare eventuali lacune nel funzionamento del sistema, in modo che gli Stati membri possano prendere le misure necessarie per porre rimedio alla situazione. Se i sistemi SIGC organizzati da uno Stato membro si rivelano insoddisfacenti, la Commissione rifiuta di finanziare tutto o parte della spesa in questione nel quadro della procedura di liquidazione dei conti.

Inoltre, la Commissione ha riveduto la normativa SIGC dalla fine 2000, il che porterà a un nuovo regolamento codificato nel 2002, e inoltre porterà a riunioni regolari di esperti che costituiranno un eccellente forum per l'armonizzazione, il miglioramento e lo scambio di informazioni.

9.56. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda le insufficienze individuate dalla Corte in materia di spesa agricola in generale, la Commissione ritiene che queste dovrebbero essere collocate in un contesto appropriato, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo. Deve essere particolarmente ribadito, per quanto riguarda la misurazione delle superfici, che gli agricoltori talvolta incontrano notevoli difficoltà per misurare i loro lotti con precisione. Pertanto, non è sorprendente che i controlli in loco condotti dalla Corte 18 mesi dopo la dichiarazione di aiuto, quando le parcelle sono state raggruppate o riformate, rivelino spesso differenze (di solito relativamente minori) — di qui la necessità di tolleranze tecniche e disciplinari.

9.57. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione condivide il parere della Corte che l'esecuzione dei fondi strutturali costituisce un processo complesso che comporta necessariamente una molteplicità di organismi diversi nell'esecuzione delle molte migliaia di progetti che sono cofinanziati dal bilancio comunitario. Sono state introdotte regole dettagliate per assicurare che gli obiettivi del fondo siano raggiunti, e vi è il rischio che possano sorgere problemi relativi alla loro interpretazione. La Commissione ha compiuto degli sforzi per migliorare la chiarezza delle norme relative al periodo 2000-2006, ad esempio attraverso l'adozione del regolamento (CE) n. 1685/2000, e offre agli Stati membri una consulenza sulle questioni che possono essere sollevate.

Nel quadro dell'articolo 24 del regolamento (CEE) n. 4253/88, la Commissione ritiene non solo di poter imporre

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.58. Precedenti controlli della Corte hanno dato modo di constatare che, prima della dichiarazione di spesa o della chiusura delle forme di intervento, gli Stati membri non svolgevano affatto, o solo in misura limitata, le verifiche necessarie. L'adozione del regolamento (CE) n. 2064/97, che stabilisce i requisiti delle procedure di gestione e di controllo degli Stati membri, rappresenta un'iniziativa importante della Commissione al fine di migliorare il controllo finanziario dei Fondi strutturali da parte degli Stati membri.

9.59. A norma del regolamento, i controlli, da eseguirsi prima della chiusura delle varie forme di intervento, riguardano almeno il 5 % della spesa totale sovvenzionabile. Non è stato fornito alcun orientamento chiaro sugli obiettivi di questi controlli o sulla selezione delle operazioni da sottoporre a controllo. In realtà, occorre trovare un giusto equilibrio tra i controlli basati sull'analisi di rischio, che offrono le migliori possibilità per individuare e correggere gli errori, e i controlli rappresentativi, che al tempo stesso indicano l'incidenza degli errori e dissuadono dal presentare dichiarazioni inesatte. Dal controllo della Corte sull'attuazione di questo quadro di controllo è risultato che, pur essendo stati compiuti alcuni progressi, permangono carenze significative nell'esecuzione dei controlli in tutti gli Stati membri visitati. Gli orientamenti dati dalla Commissione sono stati poco chiari e non abbastanza tempestivi, a parte quelli contenuti nelle due appendici al «Manuale dell'audit» diffuso nell'ottobre 1999, che rappresenta una base utile per applicare il regolamento in questione. Alla fine del 2000, l'attività degli Stati membri era stata valutata dalla Commissione in misura modesta (cfr. i paragrafi 3.47-3.52).

9.60. Le carenze individuate sono confermate anche dai risultati dell'esame delle operazioni su cui si basano le dichiarazioni di spesa e dai controlli approfonditi svolti dalla Corte su programmi selezionati chiusi. Un'elevata percentuale di spese non ammissibili, che figurano nelle dichiarazioni finali presentate dagli Stati membri, ha avuto come esito una perdita per il bilancio comunitario (cfr. il paragrafo 3.39).

delle correzioni per singoli casi d'irregolarità, ma anche di poter applicare correzioni più importanti che tengano conto del rischio più ampio per i fondi comunitari in casi debitamente giustificati. Questo viene indicato negli orientamenti interni sulle correzioni finanziarie del 15 ottobre 1997.

9.58-9.59. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

I controlli effettuati dagli Stati membri sono un requisito ai sensi dell'articolo 23 del regolamento (CEE) n. 4253/88, del Consiglio sebbene il regolamento (CE) n. 2064/97 abbia stabilito nei dettagli la natura e il quantitativo minimo dei controlli necessari che devono essere eseguiti. Dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 2064/97, la Commissione ha compiuto grandi sforzi per dare un orientamento dettagliato agli Stati membri sull'esecuzione delle sue disposizioni, in particolare attraverso il manuale di controllo dei fondi strutturali, presentato nel giugno 1998 e attraverso il trattamento sistematico delle questioni relative alla regolamentazione nel quadro delle riunioni di coordinamento bilaterali con gli Stati membri, nella riunione annuale dei controllori finanziari UE nel 1998, 1999 e 2000 e in altre occasioni.

La Commissione in particolare ha fornito degli orientamenti sui controlli da eseguire e la selezione delle operazioni nel manuale sul controllo dei fondi strutturali. La Commissione sta attualmente rivedendo il Manuale, terrà conto dei risultati del suo lavoro di revisione, nonché delle osservazioni della Corte e discuterà con gli Stati membri la metodologia dettagliata.

Per quanto riguarda la valutazione dell'applicazione del regolamento, a partire dal 1999, è stata eseguita una serie di missioni di controllo da parte dei servizi dei fondi strutturali per verificare il rispetto di taluni aspetti della normativa. In preparazione alla chiusura dei programmi dal periodo 1994-1999, all'inizio del 2001 è stata avviata un'inchiesta completa sull'esecuzione da parte degli Stati membri della normativa. Quando vengono individuati dei problemi nel corso dell'indagine, le autorità nazionali vengono informate in modo da poter introdurre misure correttive.

9.60. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda i programmi chiusi citati al paragrafo 3.39, le conseguenze finanziarie sono oggetto di esame sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri. In un caso, la Corte riconosce che non vi è un impatto sul bilancio della Comunità.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.61. Se la Commissione e gli Stati membri non adottano tempestivamente misure intese a garantire la corretta applicazione del regolamento da parte degli Stati membri, non saranno disponibili informazioni affidabili sufficienti per poter chiudere le forme d'intervento del quadro comunitario di sostegno (QCS) per il periodo 1994-1999, in modo tale da impedire il cofinanziamento di spese non ammissibili.

Politiche interne

9.62. Il settore delle politiche interne, che rappresenta circa il 6 % del bilancio, è caratterizzato dal numero elevato e dalla diversità delle misure e delle norme che lo disciplinano. La dispersione geografica di molti beneficiari accresce ulteriormente la complessità della gestione e del controllo a livello centrale. Il controllo della Corte si è concentrato sul quinto programma quadro della Comunità europea per la ricerca e lo sviluppo tecnologico che, in termini finanziari, rappresenta il più importante sistema di gestione nel settore delle politiche interne.

9.63. Nell'ambito dei programmi quadro per la ricerca, i contributi finanziari sono concessi in base ai costi effettivamente sostenuti. L'estrema precisione e la complessità, derivanti da clausole contrattuali basate su un sistema di rimborso dei costi, comportano un notevole impegno a livello amministrativo, sia da parte dei contraenti che della Commissione, riguardo alla gestione delle proposte, dei contratti e dei progetti per le azioni indirette dell'RST. Mentre le verifiche svolte dai servizi della Commissione sulle spese dichiarate si limitano principalmente a controlli di plausibilità, la verifica della realtà e dell'esattezza delle dichiarazioni di spesa richiede generalmente controlli in loco. Per la loro esecuzione, la Commissione si è avvalsa di società di revisione private.

9.61. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Come indicato nelle risposte al punto 3.47 e 9.59, la Commissione sta attualmente effettuando un'indagine sull'applicazione del regolamento. La chiusura di forme di assistenza è subordinata alla presentazione della dichiarazione di chiusura da parte dell'organismo indipendente ai sensi dell'articolo 8 del regolamento. Dove i requisiti di controllo non sono stati rispettati, quest'organismo dovrà esprimere un parere qualificato. La Commissione ha il potere, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2 del regolamento, di richiedere ulteriori controlli e ha la responsabilità di introdurre correzioni finanziarie dove ciò sia appropriato e giustificato.

9.63. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il sistema di finanziamento dei programmi quadro di ricerca presenta dei pro e dei contro. La Commissione ha gradualmente affrontato i suoi limiti. Dato il carattere evolutivo, i partecipanti e i servizi della Commissione hanno una notevole familiarità con il sistema.

Per il prossimo programma quadro il sistema di finanziamento verrà riveduto per renderlo più semplice, per migliorare i controlli entro i limiti delle risorse finanziarie e umane della Commissione, per potersi concentrare sui risultati e essere maggiormente in grado di scoraggiare frodi e addebiti eccessivi.

La Commissione ha aumentato in misura significativa il numero dei controlli in loco sui contraenti del programma quadro di ricerca, in particolare facendo ricorso a revisori professionisti esterni, che lavorano sotto la responsabilità della Commissione. Inoltre, la Commissione ha lanciato delle azioni pilota, nelle quali un numero limitato di progetti deve presentare indicazioni di costo accompagnate da certificati di revisione contabile.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.64. In base alle norme del quinto programma quadro, l'unico mezzo di cui la Commissione dispone per irrogare sanzioni agli organismi che sopravvalutano le proprie spese, consiste nel richiedere il rimborso — maggiorato degli interessi — degli importi indebitamente versati. Perciò, il rischio che corrono i beneficiari che sopravvalutano le proprie spese è minimo.

9.65. La Commissione non ha definito un quadro di verifiche per garantire l'attuazione delle politiche decise dalla direzione e l'esecuzione delle azioni necessarie per far fronte ai rischi individuati. Di conseguenza, fasi importanti del sistema di controllo non sono state eseguite secondo le stesse modalità oppure sono assenti in tutto il quinto programma quadro o in parti di esso. Test dei controlli operativi chiave in ciascuno dei sottosistemi e dei processi controllati hanno rivelato che una serie di questi controlli non è stata svolta in modo efficace da tutte le DG e per tutti i programmi. In particolare, la verifica della situazione giuridica e della solvibilità dei contraenti e l'autorizzazione preliminare delle clausole contrattuali erano inesistenti o non applicate in modo coerente. Di conseguenza, per l'insieme del quinto programma quadro, le procedure di controllo esistenti consentono di pronunciarsi sull'affidabilità solo in misura limitata. Le carenze individuate sono confermate dai risultati dei controlli svolti dalla Corte sulle operazioni pertinenti.

9.64. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il quadro giuridico per le spese dirette e in particolare i contratti diretti nell'ambito del quinto programma quadro della Comunità europea includono già delle misure dirette a tutelare gli interessi finanziari della Comunità. Nel caso di sospette frodi o di gravi irregolarità finanziarie, l'articolo 3.2 e 7.6 dell'allegato II del contratto permettono esplicitamente alla Commissione non solo di ridurre il suo contributo finanziario ma anche di recuperare la totalità del contributo.

Tuttavia, il rafforzamento delle disposizioni sui controlli costituisce un'elevata priorità per la Commissione. Per questo motivo il programma di lavoro dell'OLAF include l'integrazione di misure amministrative e sanzioni nel campo della spesa diretta. Oltre alle disposizioni già esistenti per il rimborso del contributo finanziario della Comunità, è in discussione una clausola di sanzione finanziaria complementare nel caso di spese eccessive che vengono richieste deliberatamente o per negligenza nel settore della spesa diretta.

9.65. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Con il quinto programma quadro, la Commissione ha introdotto dei notevoli miglioramenti per affrontare i rischi potenziali, in particolare per quanto riguarda l'adozione di proposte, una nuova strategia diretta a rafforzare i controlli in loco e misure più efficaci nel caso di irregolarità finanziarie.

I controlli interni sono stati rafforzati, in alcune DG adeguando gli organigrammi, decentrando la gestione finanziaria, e al tempo stesso formalizzando i circuiti finanziari e rafforzando la gestione finanziaria e le attività di revisione interna.

Per la verifica «a priori» dell'efficienza legale e finanziaria degli enti partecipanti è stata sviluppata una metodologia più elaborata allo scopo di assicurare la coerenza dell'applicazione dei criteri standard per determinare il rischio finanziario. Per quanto riguarda i sistemi di costo del contraente, la scelta da parte del «partecipante» del sistema di rimborso delle spese, per progetti di ricerca, sviluppo e dimostrazione, offre degli orientamenti ai partecipanti. I controlli in loco sono l'unico mezzo per verificare l'adeguatezza di questa scelta. Il controllo su un modello di rimborso della spesa coerente per ogni contraente viene intrapreso nel quadro del certificato di efficienza finanziaria e giuridica all'interno di ogni programma. Questa verifica verrà estesa oltre i programmi di ricerca specifici con la realizzazione di una banca dati comune.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

Azioni esterne

9.66. Il settore delle azioni esterne rappresenta circa il 6 % del bilancio ed è caratterizzato da una notevole diversità delle misure e da una dispersione geografica a livello mondiale. Dal 1° gennaio 2001, l'ufficio di cooperazione EuropeAid sta ulteriormente sviluppando il quadro generale in materia di controllo in questo settore.

9.67. Per l'esercizio finanziario 2000, la Corte ha svolto un controllo, principalmente a livello della Commissione, sul programma Tacis (cfr. i paragrafi 5.24-5.44). Questo programma è una componente della parte azioni esterne delle prospettive finanziarie che hanno come obiettivo i Nuovi Stati indipendenti e la Mongolia. L'assistenza fornita dall'Unione europea nell'ambito del programma Tacis comprende, in genere, aiuti destinati a contratti di assistenza tecnica per favorire la transizione dei paesi beneficiari ad un'economia di mercato funzionante. Ciò comporta il finanziamento delle spese per i consulenti, la maggior parte delle quali si basa sul tempo impiegato, remunerato secondo tariffe concordate, nonché di altre spese, come quelle di viaggio e soggiorno. Il rischio insito in questi contratti risiede nel fatto che le dichiarazioni di spesa presentate dai consulenti non corrispondano alla realtà e alla qualità dei servizi prestati e non siano documentate da note indicanti il tempo impiegato e da relazioni sui risultati conseguiti.

9.68. La Commissione dispone di un sistema relativamente ben organizzato per seguire il processo che va dal ricevimento della fattura trasmessa dal consulente al pagamento della stessa. Questo sistema comprende la verifica approfondita del contenuto di ogni fattura per accertarne l'esattezza aritmetica, il rispetto delle clausole contrattuali (compresi gli onorari applicati), il ricevimento di relazioni o di altri elaborati e l'evidente plausibilità. A seguito del controllo, la Corte ha constatato che queste verifiche sono in generale efficaci, ma raccomanda che la procedura di pagamento includa l'esame delle relazioni presentate ai responsabili del progetto dalle unità incaricate della sorveglianza prima che vengano autorizzati i pagamenti. I controlli in loco, inoltre, dovrebbero essere tempestivi ed eseguiti su più vasta scala.

Il risultato del negoziato è soggetto ad un'autorizzazione, talvolta implicita, in quanto richiede l'accordo di diversi servizi finanziari e scientifici all'interno della Direzione generale allo scopo di lanciare la decisione di selezione della Commissione per ogni progetto.

9.66. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Da gennaio 2001, in seguito all'introduzione della guida pratica alle procedure di contratto per l'aiuto esterno CE, le stesse procedure, i formati di pubblicazione standard e i contratti standard sono divenuti applicabili in tutto il mondo per tutta la spesa di bilancio — sviluppo che è stato notevolmente apprezzato dai potenziali offerenti. Una guida finanziaria complementare all'aiuto esterno CE è in fase di preparazione.

9.67. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il rischio che un contraente presenti una nota spese non veritiera esiste in ogni contratto. Nel quadro dei nuovi accordi, il project manager è responsabile della conferma che le spese fatturate dal contraente sono corrette. Il nuovo contratto di servizio include una previsione di cash flow stimata mensile che deve essere usata per assicurare che le deviazioni dalle previsioni corrispondano a modifiche conosciute a livello di input di esperti e di spesa incidentale.

9.68. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Nel quadro dei nuovi accordi standard introdotti nel 2001, viene identificato per ogni contratto un project manager, che rappresenta gli interessi dell'autorità contraente. Il project manager è responsabile per il controllo della applicazione del contratto e dei risultati raggiunti. Inoltre, i programmi sono valutati indipendentemente per individuare questioni di efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità.

I project manager debbono confermare che le fatture rispettino le attività effettivamente eseguite da parte dei contraenti (sulla base della conoscenza personale del progetto attraverso relazioni di monitoraggio) prima di approvare il pagamento.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

La rimozione dal nuovo contratto di servizio della necessità di verificare la documentazione di appoggio prima del pagamento delle fatture dovrebbe consentire ai project manager di monitorare l'applicazione dei contratti più da vicino in futuro.

Spese amministrative

9.69. Nel pianificare i controlli sulle spese amministrative, che rappresentano circa il 5 % del bilancio generale, la Corte ha tenuto conto dei risultati generalmente soddisfacenti dell'esame dei principali sistemi riguardanti le retribuzioni e le operazioni immobiliari condotto per gli esercizi precedenti. Quest'anno la Corte ha svolto un esame dettagliato dei controlli sulle procedure di aggiudicazione degli appalti applicate dalle istituzioni per l'acquisto di beni e la prestazione di servizi; i risultati di questo esame sono riportati nei paragrafi 7.20-7.33. La Corte conclude che, dal punto di vista delle legittimità e della regolarità, le spese amministrative della Commissione — elemento preponderante in questo settore delle prospettive finanziarie — e le spese del Parlamento, del Consiglio e della Corte di giustizia sono state soddisfacenti (cfr. il paragrafo 7.7). I rendiconti della Corte dei conti sono oggetto di una relazione distinta di revisori indipendenti, pubblicata separatamente nella Gazzetta ufficiale (cfr. il paragrafo 7.7).

CONCLUSIONE

Affidabilità dei conti

9.70. La Corte è del parere che i conti siano affidabili, fatta eccezione dei problemi sopra citati, che riguardano le immobilizzazioni, l'insufficienza delle informazioni relative agli anticipi e agli acconti, la sopravvalutazione degli impegni ancora da liquidare e la mancanza di impegni di bilancio, soprattutto nel settore dei Fondi strutturali, nonché la valutazione del risultato economico.

9.70. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione sottolinea la realtà dei miglioramenti introdotti in materia di affidabilità dei conti, in particolare per quanto riguarda immobilizzazioni, crediti, risultato economico e informazioni incluse negli allegati dei rendiconti finanziari (prospettive finanziarie, residuo da liquidare anomalo, pensioni, intermediari finanziari). Essa non condivide talune osservazioni metodologiche sviluppate dalla Corte per quanto riguarda le immobilizzazioni e il risultato economico. Essa proseguirà i suoi sforzi quanto all'affidabilità dei conti e alla organizzazione del nuovo quadro contabile.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

9.71. Inoltre, nel quadro dell'adozione di una nuova nomenclatura di bilancio, gli impegni ancora da liquidare per i quattro Fondi strutturali a fine 1999 sono stati riuniti in un solo articolo per obiettivo. Per le linee con dotazioni di tale entità, il principio della specificità di bilancio perde significato.

9.72. Si invita la Commissione a rivedere la parte della sua proposta di regolamento finanziario relativa alla contabilità e alla presentazione dei rendiconti, per tenere in considerazione le proposte dello studio realizzato dagli esperti. Inoltre, essa deve avviare lavori intesi a definire un nuovo quadro contabile basato sui principi della contabilità di competenza, destinandovi al contempo le risorse necessarie. Fino a quando questa modernizzazione della contabilità non sarà stata completata, il risultato economico rifletterà la realtà economica soltanto in parte.

Legittimità e regolarità delle operazioni pertinenti

9.73. I sistemi di gestione e controllo esaminati, salvo quello per la gestione interna dell'Unione, presentano carenze, soprattutto per quanto riguarda la loro applicazione.

9.71. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La struttura di bilancio serve a raggruppare gli stanziamenti destinati a una determinata categoria di interventi. Le linee «completamento» menzionate dalla Corte riuniscono dei programmi decisi prima del periodo attuale per un determinato obiettivo, il che rappresenta il legame logico fra di essi. Al contrario, l'ordine di grandezza delle linee di bilancio non costituisce un criterio altrettanto fondamentale. Inoltre, gli stanziamenti da iscrivere su queste linee dovrebbero registrare una rapida diminuzione nel corso dei prossimi anni ed è opportuno evitare frequenti cambiamenti nella nomenclatura. Inoltre, il monitoraggio dell'esecuzione può essere effettuato, se necessario, a un livello più decentrato in quanto esistono delle suddivisioni nella contabilità.

9.72. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda il progetto di ammodernamento della contabilità, è stato preparato un documento di lavoro che precisa i vari assi di progetto e un piano d'azione. Nella proposta modificata del regolamento finanziario, la Commissione ha incluso i principi contabili generalmente ammessi, ha dettagliato la composizione dei conti annuali e ha tenuto conto delle proposte dello studio realizzato dagli esperti. Al fine di rafforzare l'affidabilità dei conti, la Commissione intende apportare tutti gli anni dei miglioramenti nei rendiconti finanziari in particolare per quanto riguarda il risultato economico.

Da 9.73 a 9.76. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione intende effettuare importanti sforzi al fine di organizzare dei sistemi di controllo coerenti e assicurarne un'attuazione efficace, in particolare nei settori dell'agricoltura, delle azioni strutturali, della ricerca e delle azioni esterne. La riforma della Commissione e del regolamento finanziario sono elementi importanti di questa iniziativa.

Con la revisione annuale delle politiche di gestione vi è la tentazione di elevare continuamente gli standard in modo che anche se si è avuto un netto miglioramento della situazione rispetto all'esercizio precedente, il risultato potrebbe essere sempre considerato negativo in quanto è stato fissato uno standard più elevato. Le istituzioni dovrebbero guardarsi dal modificare il livello dei risultati richiesti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

La probabilità che si verifichino errori e la loro gravità è connessa alla complessità del sistema normativo. Quest'aspetto deve essere tenuto presente quando è necessario dare un'assicurazione ragionevole.

Infine, tale valutazione deve tener conto anche dei costi delle misure di correzione necessarie per raggiungere un livello accettabile di irregolarità. Se dai nuovi controlli si può ottenere solo un beneficio marginale, allora bisogna mettere in questione il rapporto costo/beneficio.

9.73. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione ha riconosciuto lo spazio esistente per un ulteriore sviluppo dei suoi sistemi di controllo interno, e quest'azione costituisce una base importante per le riforme della gestione finanziaria attualmente in corso. Il processo per migliorare la gestione finanziaria tuttavia non può essere concluso dall'oggi al domani e la Corte si rende conto che molti dei sistemi a cui si è fatto riferimento in realtà erano stati introdotti prima che iniziasse il processo di riforma. Le iniziative prese nel quadro della riforma, in particolare lo sviluppo di standard di controllo minimi da eseguire da parte dei servizi della Commissione assieme alla responsabilizzazione dei servizi autorizzanti e la autovalutazione dei sistemi di controllo interni, dovrebbero portare a importanti miglioramenti dei sistemi nel futuro.

Evidentemente, la Commissione deve anche guardare ai suoi partner che gestiscono la spesa indiretta per conto suo e che devono partecipare al processo di miglioramento dei controlli. In questo contesto, la Commissione adotta delle misure per migliorare il controllo su questo tipo di spesa. La Commissione continuerà a prendere iniziative per migliorare i sistemi di controllo in risposta alle relazioni speciali della Corte.

9.74. Le disposizioni generali che disciplinano il controllo nel settore delle azioni strutturali [regolamento (CE) n. 2064/97] non sono riuscite a porre in essere un controllo completo, coerente ed efficace, non prevedono sanzioni sufficientemente dissuasive nel caso di dichiarazioni inesatte da parte dei beneficiari e sono lungi dall'essere applicate integralmente. Nel settore dell'agricoltura, sono state osservate carenze a livello dell'attuazione del SIGC, che riguardano talvolta elementi insufficientemente completi per consentire controlli efficaci e anche elementi del sistema non ancora operativi (cfr. la relazione speciale n. 4/2001, paragrafi 74-80,

9.74. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

I requisiti sul controllo in relazione alle azioni strutturali sono stati rafforzati e definiti più precisamente nel regolamento (CE) n. 2064/97. Per il nuovo periodo di programmazione 2000-2006, i regolamenti (CE) n. 438/2001 e (CE) n. 448/2001 prevedono ulteriori obblighi dettagliati in relazione alla gestione e al controllo dei fondi strutturali da parte degli Stati membri nonché la definizione di procedure per l'applicazione delle correzioni finanziarie. Le sanzioni nei confronti dei singoli beneficiari in caso di irregolarità rientrano nella responsabilità degli Stati membri che sono obbligati a

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

GUC 214 del 31.7.2001). Per la parte della politica agricola comune non integrata nel SIGC, il quadro di controllo deve essere ulteriormente sviluppato. Per le politiche interne e le azioni esterne, settori in cui la Commissione è direttamente responsabile dell'esecuzione dei programmi, i dispositivi di controllo richiedono ancora notevoli miglioramenti e un'applicazione rigorosa, come dimostrato dai controlli della Corte.

9.75. I controlli svolti dalla Corte su talune operazioni di pagamento dimostrano che i dispositivi di controllo non impediscono utilizzi irregolari troppo frequenti dei fondi comunitari.

9.76. Di conseguenza, il fatto che la Commissione non tenga sufficientemente sotto controllo i processi di controllo interno, in particolare a livello decentrato, non consente di attestare, con ragionevole certezza, la legittimità e la regolarità complessive delle operazioni su cui si basano i pagamenti. La Commissione dovrebbe elaborare ulteriormente i regolamenti e le disposizioni quadro in materia di controllo, rafforzando i dispositivi esistenti, provvedendo alla loro applicazione integrale e introducendo tali meccanismi là dove ancora non esistono.

conformarsi alle disposizioni dell'articolo 280 del trattato. La procedura per la chiusura dei programmi fissata all'articolo 8 del regolamento (CE) n. 2064/97 dovrebbe contribuire ad assicurare che le lacune e le irregolarità individuate in precedenza vengano corrette prima della presentazione della dichiarazione finale di spesa. La Commissione continuerà a sviluppare le proprie attività di controllo, in particolare eseguendo ulteriori controlli sui sistemi di controllo e gestione degli Stati membri per ottenere l'assicurazione che essi siano conformi ai requisiti comunitari e forniscono una salvaguardia adeguata dei fondi comunitari.

Per quanto riguarda l'agricoltura, la Commissione riconosce che gli Stati membri dovrebbero mirare all'integrazione dei rispettivi sistemi di controllo, e promuove tale impostazione con strumenti sia legislativi che pratici. A questo fine, nell'attuale normativa esistono già delle disposizioni speciali, che sono ulteriormente evidenziate nell'attuale revisione SIGC, e i controlli in loco spesso danno adito a raccomandazioni agli Stati membri. Per quanto riguarda le altre spese PAC, i settori non coperti dal SIGC sono dotati di propri strumenti di controllo. Inoltre, la Commissione ha cercato di allineare l'impostazione dei controlli con l'SIGC, dove è il caso, prevedendo gli stessi sistemi di individuazione dei terreni e degli animali, controlli incrociati presso le banche dati e procedure di controllo e analisi del rischio analoghe a quelle utilizzate nell'SIGC. In questo contesto la Commissione ha deciso delle importanti correzioni finanziarie dove è stata individuata la non conformità con le norme sui controlli.

Per quanto riguarda le politiche interne, nell'area della ricerca, la Commissione, con il quinto programma quadro, ha introdotto dei miglioramenti importanti per affrontare i potenziali rischi nelle norme sui controlli, in particolare per quanto riguarda la procedura di selezione, la fase di negoziato e la preparazione di contratti. Contemporaneamente, i controlli interni sono stati rafforzati e vengono ulteriormente migliorati nel contesto della riforma della Commissione. Ulteriori miglioramenti sono previsti nel prossimo programma quadro.

Per quanto riguarda le azioni esterne, la Commissione sta ulteriormente sviluppando il quadro dei controlli, in particolare attraverso l'introduzione dal gennaio 2001 delle procedure standard (in particolare per la pubblicazione di bandi di gara e contratti standard) che sono ora applicabili per tutta la spesa di bilancio sui programmi di sviluppo esterni. Inoltre, è in fase di preparazione una guida finanziaria complementare all'aiuto esterno CE.

RELAZIONE SULLE ATTIVITÀ DEL SESTO,
DEL SETTIMO E DELL'OTTAVO FONDO
EUROPEO DI SVILUPPO (FES)

RELAZIONE SULLE ATTIVITÀ DEL SESTO, DEL SETTIMO E DELL'OTTAVO FES

INDICE	Paragrafi
Capitolo I — Attuazione del sesto, del settimo e dell'ottavo FES al 31 dicembre 2000	1-29
La situazione alla fine dell'esercizio 2000	1-10
Fatti rilevanti dell'esecuzione del bilancio nel corso dell'esercizio	11-27
Riserve generali create all'interno dei tre FES nel corso dell'esecuzione	12
Entità dei pagamenti inferiore agli obiettivi	13
Impegni dell'ottavo FES la cui entità è da ridurre	14-16
L'incidenza dei ritardi di esecuzione sulla valutazione intermedia dell'aiuto programmabile	17-20
Il grado reale di mobilitazione dei fondi Stabex	21-27
Conclusioni e raccomandazioni	28-29
Capitolo II — Dichiarazione di affidabilità sui Fondi europei di sviluppo	30-38
Dichiarazione di affidabilità sul sesto, settimo e ottavo Fondo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2000	I-IV
Informazioni a sostegno della dichiarazione di affidabilità	30-38
Introduzione	30-32
L'affidabilità dei conti	33-37
La legittimità e la regolarità delle operazioni pertinenti	38
Capitolo III — Il seguito dato ad osservazioni precedenti: il segretariato ACP	39-51
Introduzione	39
La relazione 1990 della Corte dei conti e la relazione 2000 della DG AUDIT	40-41
Finanziamento a tasso fisso nella convenzione di finanziamento 2000-2004	42-44
Aumento dell'entità del finanziamento	45-46
Finanziamento non connesso alla mole di lavoro	47
Il controllo esercitato dalla Commissione	48
Conclusioni	49-50
Raccomandazione	51

Capitolo IV — Le osservazioni principali delle relazioni speciali pubblicate dalla Corte dopo l'ultima procedura di discarico	52-54
Relazione speciale n. 5/2001 relativa ai fondi di contropartita del sostegno all'adeguamento strutturale destinato ad aiuti di bilancio (settimo ed ottavo FES)	52-54
Il controllo della Corte	52
Conclusione e raccomandazioni	53-54
Capitolo V — Altre osservazioni	55-61
Tendenza a decentrare la gestione degli stanziamenti in margine al regolamento finanziario	55
Adattamento delle modalità di cooperazione con i paesi ACP in balia di conflitti armati	56
Audit esterni richiesti dai servizi della Commissione	57-61

CAPITOLO I — ATTUAZIONE DEL SESTO, DEL
SETTIMO E DELL'OTTAVO FES
AL 31 DICEMBRE 2000

La situazione alla fine dell'esercizio 2000

1. I Fondi europei di sviluppo (FES) sono il risultato di convenzioni internazionali ⁽¹⁾ fra gli Stati membri dell'Unione europea e 71 Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) ⁽²⁾, nonché di decisioni del Consiglio relative all'associazione di 24 paesi e territori d'oltremare (PTOM). La Commissione è responsabile della gestione dei FES, insieme agli Stati ACP, fatte salve le responsabilità che incombono alla Banca europea per gli investimenti (BEI) per l'attuazione di taluni strumenti finanziari ⁽³⁾.

2. Ciascun FES dispone di una dotazione finanziaria globale, proveniente dai contributi degli Stati membri, suddivisa in quattro sottodotazioni:

- a) *l'aiuto programmabile*, destinato in linea di principio alla realizzazione di progetti di sviluppo all'interno di programmi indicativi nazionali (PIN) concordati con ogni paese ACP. Dall'ottavo FES la dotazione finanziaria dei PIN è liberata in due quote (cfr. il paragrafo 18);
- b) *l'aiuto non programmabile*, riservato a settori specifici di cooperazione, come il sostegno ai prodotti agricoli e minerari;
- c) *il sostegno all'adeguamento strutturale*, connesso all'aiuto di bilancio ed al sostegno alla bilancia dei pagamenti degli Stati beneficiari;
- d) *una riserva generale* creata nel corso dell'esercizio 2000, comprendente tutti i fondi in attesa di destinazione.

La cogestione è il principio di base per l'esecuzione dei FES, che associano alla Commissione (ordinatore principale) un ordinatore nazionale in ciascun paese. L'approvazione delle decisioni di finanziamento (impegni primari) compete unicamente alla Commissione, che,

⁽¹⁾ Di cui la prima, la convenzione di Yaoundé I, è del 1964.

⁽²⁾ L'accordo di Cotonou, del 23 giugno 2000, porta il numero di questi paesi a 77.

⁽³⁾ Capitali di rischio e bonifici di interessi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

oltre la soglia di due milioni di euro, sottopone preliminarmente le proposte di finanziamento al parere del comitato del FES, composto dai rappresentanti degli Stati membri dell'Unione europea. In seguito, le decisioni di finanziamento sono attuate sotto forma di stanziamenti delegati agli ordinatori nazionali (impegni secondari o contratti).

3. Nel 2000, il sesto ⁽⁴⁾, il settimo ⁽⁵⁾ e l'ottavo ⁽⁶⁾ FES sono stati eseguiti simultaneamente, perché, pur avendo in linea di massima una durata di cinque anni, la mobilitazione dei loro stanziamenti non è limitata nel tempo ⁽⁷⁾. È solo quando la Commissione ritiene che l'attuazione di un Fondo si avvicini alla fine che essa ne trasferisce il saldo ad un Fondo successivo. A seguito della stipulazione, in data 23 giugno 2000, dell'accordo di Cotonou, che deve disciplinare il nono FES, ed in attesa della sua ratifica, il Consiglio ACP-CE ha deciso, il 27 luglio 2000, di applicare in anticipo questo accordo dal 2 agosto 2000. In virtù di questa decisione, la Commissione è stata autorizzata a provvedere alla programmazione del nono FES, ad applicare le nuove procedure alla maggior parte delle risorse non assegnate dei FES in corso di esecuzione ed a proseguire il finanziamento degli aiuti non programmabili e quello delle istituzioni e degli organismi posti in essere dalla quarta convenzione di Lomé. Secondo gli orientamenti dell'accordo di Cotonou, la mobilitazione delle risorse facenti parte della riserva a titolo dei FES in corso di esecuzione ⁽⁸⁾ potrà aver luogo solo quando il Consiglio avrà adottato il regolamento finanziario applicabile al nono FES (cfr. il paragrafo 12).

4. In conformità delle disposizioni dell'articolo 67, paragrafo 2, del regolamento finanziario dell'ottavo FES, la Commissione ha provveduto ad un'analisi della gestione finanziaria per l'esercizio 2000. Si tratta di un'evoluzione positiva poiché questo documento, che dovrebbe fornire chiarimenti nella lettura del conto di gestione, non era stato predisposto per i due esercizi precedenti. Nondimeno, quest'analisi risulta ampiamente perfezionabile, poiché si limita a descrivere i settori d'intervento del FES.

3. *Dall'entrata in vigore dell'accordo di partenariato ACP-CE derivante dall'accordo di Cotonou, che disciplinerà il nono FES, le risorse non assegnate dei FES precedenti saranno trasferite a quest'ultimo. Viene elaborato il regolamento finanziario del nono FES, che sarà pronto prima dell'entrata in vigore dell'accordo di partenariato.*

4. *In conformità dell'articolo 67, paragrafo 2 del regolamento finanziario, la Commissione ha effettuato un'analisi della gestione finanziaria per l'esercizio 2000. Essa è consapevole del fatto che tale analisi potrà essere approfondita in futuro tenendo conto degli elementi indicati dalla Corte.*

⁽⁴⁾ Terza convenzione di Lomé (GU L 86 del 31.3.1986).

⁽⁵⁾ Quarta convenzione di Lomé (GU L 229 del 17.8.1991).

⁽⁶⁾ Quarta convenzione di Lomé, modificata a Maurizio (GU L 156 del 29.5.1998).

⁽⁷⁾ Cfr. l'articolo 7, paragrafo 1, dell'accordo interno del 20 dicembre 1995 (GU L 156 del 29.5.1998).

⁽⁸⁾ Risorse per le quali non sussiste il problema della ratifica dell'accordo di Cotonou.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

5. L'attuazione pratica delle azioni che concorrono a perseguire gli obiettivi della lotta contro la povertà, ad esempio, non viene spiegata. Il lancio di nuovi programmi trasversali nel settore della sanità e delle imprese private non è trattato, malgrado la peculiarità delle procedure adottate per questi programmi. Le difficoltà incontrate sotto il profilo del tasso di esecuzione (impegni secondari, pagamenti) non sono analizzate in modo approfondito e le conclusioni che ne sono tratte non sono sempre fondate. Il tasso esiguo dei pagamenti è minimizzato e presentato, in sostanza, come un problema congiunturale dovuto ad un basso livello degli impegni nel 1999, che sarà risolto nel 2001 e nel 2002 grazie al livello degli impegni nel 2000. Le cause strutturali profonde di questo scarso livello dei pagamenti (programmazione e ideazione dei progetti talvolta carenti, procedure macchinose, deficienze delle amministrazioni nazionali), a loro volta connesse alle difficoltà di attuazione delle convenzioni di Lomé, sono trattate poco o affatto. Al riguardo, la traduzione delle decisioni in contratti è giudicata particolarmente positiva mentre, rispetto all'importo delle risorse nette od a quello delle dotazioni dell'aiuto programmabile, il tasso degli impegni secondari (globali e per i PIN) resta preoccupante sia per il settimo, sia per l'ottavo FES (cfr. i paragrafi 9 e 14). Non viene espresso alcun commento in merito agli strumenti finanziari con attuazione differita, come i quadri di obblighi reciproci Stabex e i protocolli di accordo per la mobilitazione degli aiuti di bilancio relativi al sostegno all'adeguamento strutturale. L'incidenza dei conflitti o delle tensioni che in certi paesi influiscono sui settori dei diritti dell'uomo e della democrazia e che portano alla sospensione degli aiuti, è appena menzionata, ma non è analizzata. Peraltro, giova osservare che la presentazione del bilancio dei FES non è cambiata, in contrasto con le raccomandazioni di semplificazione e di maggiore leggibilità formulate dalla Corte nel 1999 ⁽⁹⁾.

6. La **tabella 1** illustra l'utilizzo del sesto, del settimo e dell'ottavo FES al 31 dicembre 2000. I pagamenti dell'esercizio 2000 ammontano a 1 548 milioni di euro, mentre nel 1999 erano pari a 1 275,4 milioni di euro. Gli impegni ⁽¹⁰⁾ dell'esercizio 2000, previa detrazione dei disimpegni, ammontano a 3 758 milioni di euro. Nel 1999 erano pari a 2 692,8 milioni di euro.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

5. *Tra le cause del tasso esiguo dei pagamenti e degli impegni secondari, figurano in particolare:*

- *la scarsa capacità di assorbimento di varie amministrazioni dei paesi ACP,*
- *l'applicazione del principio di corretta gestione degli affari pubblici, che ha bloccato gli interventi della Commissione in alcuni paesi,*
- *l'importanza annessa dalla Commissione agli aspetti qualitativi (risultati e incidenza), nonché agli aspetti quantitativi,*
- *la riforma della gestione degli aiuti esterni, che non sorpassa immediatamente tutti gli effetti previsti,*
- *la riassegnazione del personale delle delegazioni dei paesi ACP verso altre zone; è opportuno rammentare altresì che il numero di funzionari responsabili della gestione dell'aiuto a livello della Commissione è insufficiente.*

La Corte ha formulato a più riprese osservazioni sulla presentazione, alcune delle quali sono state accolte dalla Commissione. Durante l'elaborazione dei conti per l'esercizio finanziario 2000, essa ha ordinato uno studio volto a migliorare ed ammodernare la presentazione del bilancio del FES, sulla scia di uno studio analogo realizzato per le scritture di bilancio della Commissione. Lo studio è stato completato e i risultati verranno applicati, se possibile, all'elaborazione dei conti per l'esercizio finanziario 2001.

⁽⁹⁾ Relazione annuale sull'esercizio 1999 sulle attività del sesto, del settimo e dell'ottavo FES, paragrafo 9 (GU C 342 dell'1.12.2000).

⁽¹⁰⁾ Decisioni di finanziamento. Queste decisioni non figurano distintamente nella tabella 1 poiché formano oggetto di pagamenti progressivamente.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

7. Il saldo disponibile per nuove decisioni cala notevolmente (37,4 %), in quanto da 9 822,3 milioni di euro alla fine del 1999, scende a 6 147,7 milioni di euro alla fine del 2000. Questa evoluzione è imputabile soprattutto ad un aumento rilevante delle decisioni di finanziamento a titolo dell'ottavo FES. Pertanto, l'importo cumulato delle decisioni non liquidate è aumentato del 71 % in un anno. La netta riduzione del saldo disponibile per nuove decisioni potrebbe avvalorare l'idea secondo cui il ritmo di esecuzione dei FES sarebbe stato più dinamico che negli esercizi precedenti. Tuttavia, questa impressione non regge se si analizzano i tassi di esborso (pagamenti/risorse nette) ed i tassi di stipulazione dei contratti (stanziamenti delegati/risorse nette), che confermano la lentezza di mobilitazione dei fondi del FES (cfr. la **tabella 2**).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

7. *Seppure inferiori alle previsioni, i pagamenti per il 2000 rivelano un aumento del 21 % rispetto al 1999. Ciò dimostra una netta tendenza al miglioramento dei pagamenti, che dovrebbe confermarsi in futuro poiché — oltre al livello elevato degli stanziamenti delegati nel 2000 — la Commissione ricorrerà, quando possibile (qualità dell'iter della spesa, controlli adeguati), al sostegno diretto al bilancio per appoggiare determinati settori (sostegno a programmi nazionali di politiche settoriali).*

Tabella 1 — Utilizzo del sesto, settimo e ottavo FES al 31 dicembre 2000

(Mio EUR)

Risorse e utilizzo (ACP + PTOM)	Sesto FES (scadenza 1990)	Settimo FES (scadenza 1995)	Ottavo FES (scadenza 2002)	Totale 31.12.2000	Totale al 31.12.1999
Dotazione iniziale	7 500,0	10 940,0	12 840,0	31 280,0	31 280,0
Contributo speciale BEI	60,0			60,0	60,0
Risorse riscosse	8 104,8 ⁽¹⁾	9 676,3 ⁽²⁾	1 859,6 ⁽⁴⁾	19 640,7	17 720,2
Risorse ancora dovute dagli Stati membri	—	2 065,5 ⁽³⁾	11 040,2 ⁽³⁾	13 105,7	14 943,1
Trasferimenti di risorse fra il sesto e il settimo FES	(181,7)	181,7	—	0,0	0,0
Trasferimenti di risorse tra il settimo e l'ottavo FES	—	(315,0)	315,0	0,0	0,0
Trasferimenti di risorse fra il sesto e l'ottavo FES	(94,0)		94,0	0,0	0,0
Risorse nette	7 829,1	11 608,5	13 308,8	32 746,4	32 663,3
Pagamenti anteriori al 2000	7 035,3	8 021,2	1 011,2	16 067,7	14 792,2
Pagamenti del 2000	100,8	478,2	969,1	1 548,1	1 275,4
Decisioni ancora da liquidare	360,0	2 255,1	6 367,8	8 982,9	6 773,4
Utilizzo	7 496,1	10 754,5	8 348,1	26 598,7	22 841,0
Saldo disponibile per nuove decisioni	333,0	854,0	4 960,7	6 147,7	9 822,3

⁽¹⁾ Compreso un trasferimento di risorse dal quarto FES e gli interessi riscossi su depositi bancari.

⁽²⁾ Compreso un trasferimento di risorse dal quinto FES e gli interessi riscossi su depositi bancari.

⁽³⁾ Compresa l'IVA da recuperare presso gli Stati membri.

⁽⁴⁾ Compresi gli interessi riscossi su fondi STABEX.

Fonte: Corte dei conti.

Tabella 2 — Impegni e pagamenti al 31 dicembre 2000 a titolo del sesto, settimo e ottavo FES

(Mio EUR)

Tipo di stanziamenti	Sesto FES		Settimo FES		Ottavo FES	
	Cumulo	% RN	Cumulo	% RN	Cumulo	% RN
Risorse nette (RN)	7 829,1		11 608,5		13 308,8	
Impegni primari	7 496,1	96	10 754,4	93	8 348,1	63
Impegni secondari	7 258,5	93	9 363,1	81	3 796,3	29
Pagamenti	7 136,1	91	8 499,4	73	1 980,3	15

Fonte: Corte dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

8. Quindici anni dopo la sua entrata in vigore, gli esborsi del sesto FES rappresentavano il 91 % delle sue risorse nette. L'incremento nel 2000 è stato solo di 2 punti. Il tasso di versamento del settimo FES era del 73 % alla fine del decimo anno di attuazione, cioè un incremento di 4 punti, diminuito rispetto a quello registrato nel 1999 (5,3 punti). Il tasso di versamento dell'ottavo FES, pur con un incremento di 8 punti, arriva solo al 15 % alla fine del terzo anno di esecuzione, malgrado anticipi di 350 milioni di euro versati a istituzioni finanziarie internazionali (Banca mondiale e BEI) nel quadro dell'iniziativa di riduzione del debito per alcuni paesi poveri fortemente indebitati (PPTE). I tassi degli impegni secondari (contratti), rispettivamente dell'81 % e del 29 % per il settimo e l'ottavo FES, dimostrano che il ritmo di attuazione delle azioni rimane un problema irrisolto.

9. La lentezza persistente dell'esecuzione dei FES ha diverse cause. La sospensione, de facto o de jure, degli aiuti negli Stati ACP in balia di conflitti (Angola, Etiopia, Eritrea...) o di disordini interni (Haiti, Figi, Costa d'Avorio...) è uno dei fattori esplicativi. In senso più generale, la scarsa capacità di assorbimento delle amministrazioni nazionali degli Stati ACP, nonostante i sostegni sotto forma di assistenza tecnica forniti dal FES e da altri finanziatori, concorre all'atonìa della cooperazione finanziaria e tecnica. Questa atonia è imputabile anche alla gestione degli aiuti da parte della Commissione, gestione che risente della dispersione degli interventi nonostante l'esistenza di settori di concentrazione, di procedure di esecuzione (contratti, pagamenti) sempre macchinose e di una qualità ancora insufficiente nella preparazione dei progetti⁽¹¹⁾, benché in questo settore si siano registrati progressi grazie alla creazione recente di un gruppo interservizi a sostegno della qualità⁽¹²⁾.

9. La Corte imputa il basso livello dei pagamenti a tre cause strutturali profonde: la programmazione e la concezione dei progetti talvolta lacunose, le procedure complesse e le carenze delle amministrazioni nazionali.

Programmazione e concezione dei progetti

Programmazione: nella comunicazione del 26 aprile 2000, la Commissione ha definito settori prioritari dell'aiuto allo sviluppo della Comunità. Sono stati adottati sei settori di concentrazione, per i quali l'azione della Comunità presenta un valore aggiunto rispetto a quella di altri donatori. La programmazione delle strategie di cooperazione con i paesi ACP per l'attuazione del nono FES, in fase di realizzazione, è conforme a tale orientamento politico. A medio termine, ne seguiranno un numero limitato di progetti/programmi per paese a sostegno delle politiche settoriali e la diminuzione, o addirittura la scomparsa, degli interventi sparsi.

Concezione dei progetti: ci si è adoperati per migliorare la concezione dei progetti. La riunificazione, dal 1° gennaio 2001, del ciclo del progetto (identificazione, esecuzione e valutazione) sotto l'egida dell'ufficio di cooperazione EuroAid fa parte di tale iniziativa (cfr. il punto 7 della relazione della Corte), che ha introdotto sistemi di controllo della qualità di progetti e programmi. Parallelamente, viene rivolta

⁽¹¹⁾ Cfr. i paragrafi 28-47 della relazione speciale n. 21/2000 sulla gestione dei programmi di aiuti esterni della Commissione (GU C 57 del 22.2.2001).

⁽¹²⁾ «Quality support group».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

particolare attenzione alla formazione continua del personale incaricato dei fascicoli (direttore del progetto).

Procedure di esecuzione

La Commissione ha avviato con successo una semplificazione delle procedure d'appalto nel quadro della cooperazione con i paesi terzi. Queste nuove norme semplificate saranno applicabili dopo la ratifica dell'accordo di Cotonou. Parallelamente, la Commissione ha avviato quest'anno l'esercizio di decentramento dei poteri dalla sede alle delegazioni dei paesi terzi, sei delle quali nei paesi ACP. Attualmente, vengono potenziati i servizi in sede incaricati della gestione finanziaria e contrattuale dei progetti ACP.

Carenze delle amministrazioni nazionali

Le carenze delle amministrazioni nazionali hanno spesso ostacolato la corretta esecuzione dei progetti e dei programmi. Ritenendo che la mancanza di capacità istituzionale ostacoli lo sviluppo sostenibile e la lotta contro la povertà, la Commissione ha stabilito quale settore di concentrazione dell'aiuto allo sviluppo del nono FES il potenziamento delle capacità istituzionali. Nell'ambito dell'attuale esercizio di programmazione, alcuni Stati ACP scelgono come settore di concentrazione il potenziamento delle istituzioni.

Per l'accordo di Cotonou e l'attuazione del nono FES, sono state adottate varie misure volte a migliorare la programmazione (maggiore concentrazione), semplificare le procedure e rendere più rigorosa la preparazione dei progetti.

10. Pertanto, la riforma della gestione degli aiuti esterni, decisa dalla Commissione durante l'esercizio 2000, è fondamentale. Questa riforma si basa su una razionalizzazione dei metodi (programmazione più rigorosa e decentramento), nonché su strutture (creazione dell'Ufficio EuropeAid e rafforzamento delle delegazioni esterne della Commissione), che hanno come obiettivo principale la rapidità e il miglioramento della qualità nell'ideazione e nella gestione dei progetti. Tuttavia, è poco probabile che questa riforma possa avere un'incidenza misurabile a breve termine. È ugualmente opportuno segnalare che nel febbraio 2000 la DG AUDIT della Commissione ha presentato una relazione sulla gestione finanziaria del FES, contenente proposte di azioni in diversi settori (armonizzazione della normativa finanziaria e delle istruzioni interne, razionalizzazione dei circuiti di firma delle convenzioni di finanziamento e dei contratti, etc...). Alla fine del maggio 2000

10. *La riforma della gestione degli aiuti esterni rappresenta una tappa fondamentale ed è vero che i risultati non saranno visibili a breve termine, ma solo man mano che le principali componenti della riforma conseguiranno gli obiettivi stabiliti. In tale contesto, la riforma, soprattutto per quanto riguarda il decentramento dei poteri dalla sede alle delegazioni, non potrà sortire effetti significativi a breve termine. È opportuno rammentare che la prima ondata di decentramento dei poteri alle delegazioni terminerà nel 2004 e solo allora si potranno giudicare le conseguenze dell'esercizio.*

La struttura organizzativa dell'ufficio di cooperazione EuropeAid prevede una direzione di sostegno operativo incaricata dell'elaborazione delle procedure e dei canali finanziari. Questi ultimi sono stati modificati per poter conseguire gli obiettivi della riforma. Per quanto riguarda l'armonizzazione delle procedure d'appalto per il FES, tuttavia, la loro entrata in

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

i servizi ordinatori della Commissione non avevano ancora dato alcun seguito concreto a questa relazione.

Fatti rilevanti dell'esecuzione del bilancio nel corso dell'esercizio

11. La **tabella 3** sintetizza l'esecuzione di bilancio del sesto, del settimo e dell'ottavo FES per strumento finanziario al 31 dicembre 2000.

Riserve generali create all'interno dei tre FES nel corso dell'esecuzione

12. Fondandosi sulle disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 3, lettera b) della decisione del Consiglio ACP-CE del 27 luglio 2000, la Commissione ha deciso, il 15 dicembre 2000, di costituire una riserva generale per un importo di 1 433,4 milioni di euro (cfr. la

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

vigore è subordinata alla ratifica dell'accordo di Cotonou da parte degli Stati membri.

12. *Per quanto riguarda la nota 14, la Commissione ha preso nota delle osservazioni dei commissari ai conti del CDI/CDE sugli esercizi 1997/1998/1999 del Centro. Essa ha esaminato le risposte dell'attuale direttore del CDE a tali osservazioni e ha proposto al gruppo ACP del Consiglio di*

Tabella 3 — Esecuzione di bilancio per strumento finanziario al 31 dicembre 2000 ⁽¹⁾

(Mio EUR)

	Settimo FES		Ottavo FES		Sesto FES	
	5 174,3		6 070,6		6 547,9	
Dotazione PIN + PIR ⁽²⁾	Cumulo	% Dotazione	Cumulo	% Dotazione	Cumulo	% Dotazione
Impegni primari	4 891,4	95	5 531,3	91	4 360,9	67
Impegni secondari	4 682,6	90	4 562,0	75	931,7	14
Pagamenti	4 578,4	88	3 953,5	65	453,9	7
Dotazione adeguamento strutturale	6,0		1 152,6		1 650,0	
Impegni primari	6,0	100	1 152,6	100	1 352,0	82
Impegni secondari	6,0	100	1 149,3	100	848,4	51
Pagamenti	5,4	90	1 137,5	99	641,9	39
Dotazione aiuto non programmabile	2 529,2		3 778,7		3 770,8	
Impegni primari	2 509,4	99	3 702,4	98	2 635,1	70
Impegni secondari	2 485,1	98	3 362,5	89	2 016,2	53
Pagamenti	2 468,7	98	3 168,5	84	884,5	23
Riserva generale	9,5		47,4		1 376,5	

⁽¹⁾ L'esecuzione di operazioni varie e delle rimanenze del quarto e del quinto FES, che figura nei conti del FES, non è qui illustrata per ragioni di semplificazione. Pertanto, questa tabella non può essere confrontata con le tabelle 1 e 2.

⁽²⁾ PIN= programma indicativo nazionale; PIR= programma indicativo regionale.

Fonte: Corte dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

tabella 3). Nel quadro dell'ottavo FES questa riserva (10,7 % della dotazione globale iniziale) è creata a seguito della diminuzione drastica delle dotazioni corrispondenti alle rimanenze disponibili a titolo degli strumenti finanziari di sostegno ai prodotti di base agricoli (Stabex: - 63 %) e minerari (Sysmin: - 79 %). Essa dovrebbe servire a finanziare le decisioni prese dal Consiglio ACP-CE alla fine dell'anno 2000 ⁽¹³⁾, per un importo globale di 299 milioni di euro, in particolare a favore del programma di promozione commerciale regionale (100 milioni di euro), del programma «Proinvest» (110 milioni di euro), dei bilanci del Centro di sviluppo delle imprese (20 milioni di euro) ⁽¹⁴⁾, del Centro tecnico di cooperazione agricola (12 milioni di euro) e del segretariato degli ACP (8 milioni di euro).

Entità dei pagamenti inferiore agli obiettivi

13. Secondo la relazione del comitato ACP-CE sulla cooperazione per il finanziamento dello sviluppo ⁽¹⁵⁾ del giugno 2000, la Commissione aveva stabilito come obiettivo pagamenti annuali per 1 985 milioni di euro, ad esclusione delle operazioni dell'iniziativa per ridurre il debito di taluni paesi poveri fortemente indebitati (PPTE). I pagamenti globali, senza distinzione fra i FES, sono in effetti ammontati a 1 198 milioni di euro (senza PPTE). Il livello dei pagamenti è particolarmente basso riguardo alle dotazioni dei programmi indicativi nazionali e regionali: 719 milioni di euro, cioè il 28 % in meno rispetto ad un obiettivo di 1 000 milioni di euro ⁽¹⁶⁾. Questa situazione è ampiamente imputabile a termini nella conclusione dei contratti (impegni secondari) per il settimo e soprattutto per l'ottavo FES. Per quest'ultimo, il cumulo degli impegni secondari rappresenta, al 31 dicembre 2000, solo il 14 % della dotazione dell'aiuto programmabile (cfr. la **tabella 3**).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

effettuare una revisione contabile dei tre esercizi. Il gruppo ACP del Consiglio ha quindi deciso di rifiutare lo scarico per gli esercizi 1997/1998/1999, ha approvato le condizioni di una revisione finanziaria e organizzativa, preparate dalla Commissione, e ha incaricato il rappresentante della Commissione di comunicarle alla parte ACP. Tale revisione contabile, finanziata dalla Commissione, dovrà essere avviata quanto prima e sarà realizzata da consulenti indipendenti, nell'ambito di un contratto quadro elaborato dall'unità Revisione contabile dell'ufficio di cooperazione EuropeAid. La Commissione ha proposto che i lavori di tale revisione e l'attuazione delle sue raccomandazioni siano seguiti da un gruppo di lavoro paritetico ad hoc.

13. Cfr. le risposte ai paragrafi 7 e 9.

⁽¹³⁾ Decisione n. 3/2000 del Consiglio ACP-CE del 15.12.2000 (GU L 8 del 12.1.2001).

⁽¹⁴⁾ L'ultima relazione dei revisori dei conti del CDI/CDE relativa all'esercizio 1999 espone deficienze gravi nella gestione del CDI e raccomanda alle autorità di tutela di predisporre una relazione sul modo in cui sono stati gestiti i quattro anni precedenti.

⁽¹⁵⁾ 2112/2/00 rev. 2 del 9 giugno 2000.

⁽¹⁶⁾ Cfr. la dichiarazione del commissario Nielson nella riunione del Consiglio Sviluppo del 10 novembre 2000.

Impegni dell'ottavo FES la cui entità è da ridurre

14. Nel corso dell'esercizio 2000 le decisioni di finanziamento adottate unicamente a titolo dell'ottavo FES sono ammontate a 3 614 milioni di euro, contro 2 510 milioni di euro nel 1999, cioè un incremento del 43 %. Per gli stanziamenti delegati, l'incremento è ancor più accentuato (111 %). Comunque, questo dinamismo è ascrivibile principalmente alla rapida progressione delle decisioni di finanziamento approvate per gli strumenti ad esborso rapido (adeguamento strutturale e iniziativa di riduzione del debito — PPTe). Si tratta di un mutamento fondamentale nell'approccio della cooperazione UE-ACP. Per l'esercizio 2000 l'iniziativa PPTe da sola rappresenta 1 miliardo di euro in impegni primari e secondari. Se si prescinde da questa iniziativa, l'incremento annuale degli impegni primari e secondari dell'ottavo FES è solo del 4 %.

15. Occorre leggere con prudenza i buoni risultati in termini di impegni a titolo dell'ottavo FES anche per quanto riguarda l'aiuto non programmabile, rubrica dove figurano in particolare gli strumenti Stabex, Sysmin e l'iniziativa PPTe. Al 31 dicembre 2000 gli impegni primari e secondari cumulati a titolo di questo aiuto non programmabile rappresentavano rispettivamente il 70 % e il 53 % della dotazione assegnata (cfr. la **tabella 3**). Peraltro, questa dotazione è stata ridotta di 1 290 milioni di euro, cifra corrispondente alle rimanenze destinate alla riserva generale (cfr. il paragrafo 12). Se la dotazione fosse stata mantenuta al livello che aveva nel 1999, i tassi di esecuzione dell'aiuto non programmabile dell'ottavo FES sarebbero solo del 52 % per gli impegni primari e del 40 % per gli impegni secondari.

16. L'analisi mostra che, nel 2000, è ricorrendo ampiamente ad azioni che non dipendono da procedure individuali con gli ordinatori nazionali dei FES che la Commissione è riuscita a rilanciare, in una certa misura, la mobilitazione degli aiuti dei FES.

L'incidenza dei ritardi di esecuzione sulla valutazione intermedia dell'aiuto programmabile

17. Il conto di gestione dell'esercizio 2000 dei FES conferma la lentezza con cui è mobilitato, per paese, l'aiuto programmabile, già posta in rilievo nella relazione annuale della Corte sull'esercizio 1999. Per il sesto FES,

14. *La Commissione è consapevole del fatto che il dinamismo osservato nel 2000 per quanto riguarda le decisioni di finanziamento e gli stanziamenti delegati può essere imputato in larga misura al peso delle decisioni di finanziamento approvate per gli strumenti a esborso rapido. Tale evoluzione è conforme alla nuova politica della Commissione volta a concentrare maggiormente, nel quadro della strategia globale, gli interventi comunitari su un numero limitato di questioni e settori prioritari, compreso un maggiore ricorso agli aiuti di bilancio. Tale concentrazione agevola altresì la complementarità, il coordinamento e le operazioni di cofinanziamento con altri donatori, quali l'attuazione dell'iniziativa sul debito dei paesi poveri fortemente indebitati (HIPC) alla quale la Comunità, unitamente agli Stati membri, ha apportato un notevole contributo in veste di creditore, ma soprattutto di donatore, conformemente agli auspici dei paesi ACP.*

17. *Tra i paesi che figurano nella tabella 4, quattro sono stati coinvolti in conflitti internazionali [Congo (Brazzaville) e Repubblica democratica del Congo (Kinshasa), Etiopia e Ruanda].*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

alla fine del 2000 tredici paesi presentavano ancora pagamenti inferiori all'85 % dell'importo del rispettivo programma indicativo. Per il settimo FES, dopo dieci anni, i pagamenti per 25 paesi non raggiungevano il 70 % della dotazione programmabile. Nella **tabella 4** sono indicati i paesi, fra questi, che figurano contemporaneamente nelle due categorie. Quanto all'ottavo FES, alla fine del terzo anno, considerando tutti i paesi ACP senza distinzioni e per grande zona geografica, il ritardo di esecuzione si manifesta già, poiché i pagamenti cumulati non superano il 9 % dell'importo globale della prima quota dei PIN; questa situazione è illustrata nella **tabella 5.a**.

18. La valutazione intermedia dei programmi indicativi nazionali e regionali dell'ottavo FES è stata svolta nel corso dell'esercizio 2000 (cfr. le **tabelle 5.a e 5.b**). Essa doveva consentire di stabilire, in funzione di diversi criteri (cfr. i paragrafi 19 e 22), la seconda quota della dotazione programmabile e, all'occorrenza, di pronunciarsi sulla concessione di fondi supplementari per alcuni paesi. In esito a questa valutazione, l'importo dei PIN, per tutti i paesi ACP senza distinzioni, è inferiore solo del 3,7 % a quello annunciato quando è entrato in vigore l'ottavo FES. Ciò significa che la maggior parte dei fondi disponibili a titolo della seconda quota è stata erogata nonostante le difficoltà di mobilitazione dei fondi incontrate da taluni paesi (cfr. il paragrafo 9).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'aiuto alla Nigeria, sospeso da tempo, è stato recentemente ripreso. Quanto al Togo, l'aiuto resta sospeso.

Occorre sottolineare che nel caso di Barbados, Trinidad e Tobago, la difficoltà di assorbimento delle risorse del FES è imputabile al fatto che per tali paesi l'aiuto programmabile è relativamente limitato rispetto alle altre fonti di investimento.

Per quanto riguarda la tabella 5, bisogna tener conto del fatto che l'ottavo FES è entrato in vigore soltanto nel giugno 1998 e che le decisioni di finanziamento hanno preso il via soltanto nel 1999 e nel 2000. Sebbene, a prima vista, tale percentuale possa sembrare modesta, l'esperienza insegna che essa rientra nella norma. L'avvio è infatti sempre più lento rispetto al periodo in cui l'esecuzione raggiunge la velocità di crociera.

18. *La decisione relativa alla seconda quota del PIN non si basa soltanto sul «grado di mobilitazione dei fondi». Ai sensi dell'articolo 282, paragrafo 4, i criteri applicabili erano 7.*

È stata analizzata l'attuazione dell'aiuto programmabile tenendo conto, tra l'altro, dei criteri seguenti:

— *il rispetto degli impegni assunti nei confronti dell'attuazione delle politiche settoriali e macroeconomiche,*

Tabella 4 — Ritardi nell'esecuzione del sesto e settimo FES

(Mio EUR)

Stato	Programma Indicativo Nazionale sesto FES	Pagamenti	%	Programma Indicativo Nazionale settimo FES	Pagamenti	%
Barbados	5,00	3,76	75,20	5,50	2,87	52,18
Congo (Brazzaville)	48,00	35,91	74,81	51,00	16,54	32,43
R. D. Congo (Kinshasa)	166,50	121,84	73,18	170,00	29,32	17,25
Etiopia	210,00	169,29	80,61	214,00	118,67	55,45
Kenya	135,00	103,81	76,90	140,00	60,13	42,95
Nigeria	213,50	177,24	83,02	365,00	64,36	17,63
Ruanda	110,00	92,65	84,23	118,00	69,76	59,12
Surinam	24,00	15,84	66,00	27,00	13,60	50,37
Togo	61,50	49,26	80,10	68,00	21,92	32,24
Trinidad e Tobago	15,00	6,75	45,00	18,10	11,75	64,92

Fonte: Corte dei conti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Tabella 5.a — PIN ottavo FES: Risultati della valutazione intermedia

(Mio EUR)

Regioni ACP	PIN iniziale	PIN al 31.12.2000	Variazione PIN (%)	Tasso di pagamento ⁽¹⁾ (%)
Africa	4 201,5	4 038,6	- 3,9	7,6
Caraibi	453,0	438,6	- 3,2	8,8
Pacifico	132,9	132,5	- 0,3	6,1
Totale ACP	4 787,4	4 609,7	- 3,7	7,6

Tabella 5.b — PIN ottavo FES: Estratti dei risultati della valutazione intermedia

(Mio EUR)

Stati ACP	PIN iniziale	PIN al 31.12.2000	Variazione PIN (%)	Tasso di pagamento ⁽¹⁾ (%)
-----------	--------------	-------------------	--------------------	---------------------------------------

Stati in conflitto secondo il comitato FES del 22 novembre 2000

Angola	167,0	116,9	- 30,0	0,1
Etiopia	294,0	206,0	- 29,9	0,5
Uganda	210,0	210,0	0,0	2,7
Ruanda ⁽²⁾	0,0	110,0		
Sierra Leone	111,5	78,1	- 30,0	0,0
Zimbabwe	110,0	110,0	0,0	10,0

Stati in consultazione art. 366 bis Lomé IV / art. 96 Cotonou

Comore	27,5	19,3	- 29,8	9,5
Costa d'Avorio	120,0	84,0	- 30,0	4,0
Figi	25,5	17,9	- 29,8	0,9
Haiti	148,0	148,0	0,0	5,1

Stati che beneficiano di fondi supplementari benché il loro tasso di pagamento sia inferiore al tasso di pagamento medio della loro zona geografica

Belize	9,5	11,5	21,1	2,1
Camerun	133,0	140,5	5,6	4,6
Capo Verde	30,0	33,0	10,0	7,1
Kiribati	8,5	12,0	41,2	0,0
Mali	189,0	209,0	10,6	2,3
Maurizio	39,5	42,0	6,3	4,6
Rep. Dominicana	106,0	110,0	3,8	2,4
Samoa	11,5	14,2	23,5	5,2
Ciad	141,5	151,6	7,1	3,0

⁽¹⁾ Importo dei pagamenti cumulati rispetto all'importo della prima quota versata.⁽²⁾ Il PIN del Ruanda è stato firmato solo il 9 marzo 2000.

Fonte: Corte dei conti.

— il rispetto del calendario delle riforme,

— i risultati dell'utilizzazione dei fondi dell'ottavo FES,

— le prestazioni macroeconomiche,

— i progressi compiuti nelle politiche strutturali.

La seconda quota avrebbe potuto essere ulteriormente ridotta, senza la pressione degli Stati membri che si sono opposti alle proposte della Commissione in numerosi casi.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

19. In occasione delle delibere del comitato del FES, alcuni Stati sono stati penalizzati (la seconda quota non è stata erogata) ed i fondi resi disponibili in questo modo sono stati assegnati a Stati ritenuti più meritevoli che, oltre all'assegnazione della seconda quota, hanno ricevuto talvolta fondi supplementari. La difficoltà nell'analisi del procedimento seguito risiede meno nella spiegazione delle penalità inflitte, che sono logiche (ad esempio l'Angola non ha ricevuto una seconda quota), che in quella dei premi sotto forma di fondi supplementari. Per alcuni paesi (Malawi, Gabon, Zambia, ...), il cui tasso di pagamento è nettamente superiore al tasso medio di pagamento della loro zona geografica, i fondi supplementari rappresentano un premio dato agli sforzi di mobilitazione dei fondi comunitari. Tuttavia, altri paesi come il Mali, il Ciad, il Camerun o la Repubblica dominicana, il cui tasso di pagamento è notevolmente inferiore al tasso medio della loro zona geografica, hanno parimenti ricevuto fondi complementari. Questi fondi sono stati concessi in funzione di criteri come l'attuazione di riforme strutturali e istituzionali. Per l'analisi della gestione finanziaria citata al paragrafo 4, sarebbe stato vantaggioso giustificare meglio le scelte per i paesi che presentano tassi di pagamento molto esigui.

20. L'esame dei risultati della valutazione intermedia porta anche ad interrogarsi sul trattamento concesso a quattro paesi particolari, cioè Ruanda, Uganda, Zimbabwe e Haiti. Secondo i resoconti del comitato del FES del 22 novembre 2000, si considera che i primi tre paesi siano in uno stato di conflitto armato, mentre il quarto forma oggetto di consultazioni a norma dell'articolo 366 bis della quarta convenzione di Lomé modificata (ora articolo 96 dell'accordo di Cotonou). Nel corso della stessa riunione, secondo il parere del comitato questi paesi non erano «in grado di assorbire l'intera dotazione iniziale del nono FES» e sarebbe stata loro concessa solo una frazione di tale dotazione, l'erogazione del saldo dipendendo dalle valutazioni successive. Questo approccio prudente è ben fondato e quindi è difficile capire perché, allo stesso tempo, a tre di questi paesi (Uganda, Zimbabwe e Haiti) sia stata erogata integralmente la seconda quota a titolo dell'ottavo FES, mentre al quarto (Ruanda) sono stati concessi, nel marzo 2000, 110 milioni di euro a titolo del PIN dell'ottavo FES (cfr. la **tabella 5.b**). Occorre pertanto chiedersi se sia coerente sanzionare solo a titolo del nono FES le grandi difficoltà di assorbimento dei fondi comunitari di questi paesi e, in contropartita, riservare loro un trattamento molto più favorevole nell'ambito dell'ottavo

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

19. *In applicazione dell'articolo 282, paragrafo 4 della quarta convenzione di Lomé, la Commissione ha stanziato la seconda quota (nonché i fondi supplementari) sulla base di 7 criteri. Il rispetto del calendario concordato per gli impegni e gli esborsi è solo uno di essi. Un secondo consiste nello stato di preparazione dei programmi, che all'epoca non si rispecchiava nei tassi di impegno. Per tale ragione, è possibile che alcuni paesi (Mali, Ciad, Camerun e Repubblica Dominicana) abbiano ricevuto interamente la seconda quota sebbene in quel determinato momento il tasso di esborso e di impegno fosse modesto. La ragione è, molto semplicemente, che sono stati utilizzati 7 criteri.*

20. *La Commissione non intendeva concedere soltanto una parte della dotazione iniziale ad alcuni paesi in guerra che non erano quindi in grado di assorbire l'intera dotazione.*

Una notifica parziale non avrebbe infatti inciso sull'importo dell'assegnazione effettiva. Il 22 novembre 2000, la Commissione ha presentato per la prima volta al comitato FES una proposta di notifica parziale della dotazione del nono FES. Tale proposta poggiava sulla necessità di inviare un segnale politico ai paesi in questione, e non era direttamente collegata alla capacità di assorbimento dei fondi in un determinato momento (ad esempio, lo Zimbabwe presentava una forte capacità di assorbimento ma era coinvolto in un conflitto armato). Si è pensato tuttavia che il coinvolgimento di paesi in conflitti armati potrebbe in futuro incidere negativamente sulla loro capacità di assorbimento dei fondi. La proposta di notifica parziale è stata discussa durante una serie di riunioni del comitato del FES, ed è stata successivamente ritirata; essa non compare nella decisione finale. L'assorbimento di fondi in un determinato momento non è stato l'unico criterio seguito per l'assegnazione della seconda quota dell'ottavo FES. I criteri per l'assegnazione dei fondi dell'ottavo FES sono stati applicati coerentemente, in conformità delle disposizioni della quarta convenzione di Lomé, anche per Uganda,

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

FES. La contraddizione è tanto più forte in quanto ad alcuni paesi in una situazione di conflitto (Angola, Sierra Leone...) o in virtù dell'articolo 366 bis (Figi) è stata rifiutata la concessione della seconda quota e qualsiasi fondo supplementare a titolo dell'ottavo FES. Anche in tale caso una spiegazione nell'analisi della gestione finanziaria avrebbe reso più trasparenti le ragioni che hanno ispirato le autorità del FES nelle loro decisioni finali di assegnazione dei fondi.

Il grado reale di mobilitazione dei fondi Stabex

21. Gli articoli 186-212 della quarta convenzione di Lomé disciplinano il sistema di stabilizzazione dei proventi da esportazione di prodotti di base agricoli dei FES (Stabex). Questo sistema mette annualmente a disposizione del complesso dei paesi ACP, e nei limiti di un massimale di risorse, importi da ripartire fra i paesi interessati in funzione delle perdite di proventi da esportazione registrate rispetto ad un periodo di riferimento. Questi importi sono mobilitati mediante convenzioni di trasferimento, in virtù delle quali le somme dovute a ciascuno Stato ACP per ogni prodotto di base sono versate in euro dalla Commissione «su un conto che produce interessi aperto in uno Stato membro della Comunità» (articolo 211.1). Una volta stipulate le convenzioni di trasferimento, i fondi versati possono essere utilizzati da ogni Stato ACP solo quando sia stato firmato dalla Commissione e dallo Stato ACP «un protocollo che definisce il quadro di reciproche obbligazioni e che precisa le modalità di utilizzazione delle risorse del trasferimento» (articolo 210).

22. Alla fine del 2000 e dopo l'apertura del settimo e dell'ottavo FES, convenzioni di trasferimento erano state firmate con 44 paesi ACP per un totale di 2 360 milioni di euro ⁽¹⁷⁾. Di questo totale, 1 803 milioni di euro erano stati versati dalla Commissione e presentati nei conti dei FES in conformità della normativa in vigore come altrettante spese definitive, il che anticipa in parte la realtà dell'attuazione degli aiuti, poiché le risorse sono utilizzate solo man mano che procede l'esecuzione delle azioni iscritte nei quadri di obbligazioni reciproche. Da

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Zimbabwe e Haiti. Quanto al Ruanda, il PIN è stato ritardato per ovvie ragioni ed è stato firmato soltanto nel marzo 2000. La Commissione non ha potuto far altro che impegnare il 70 % della prima quota come previsto dalla convenzione. Conformemente ai criteri applicabili, la seconda quota non è stata concessa.

Data l'evoluzione delle convenzioni ACP-UE, i criteri di assegnazione per l'ottavo FES — nonché per l'assegnazione della seconda quota e dei fondi supplementari — sono diversi da quelli applicati agli stanziamenti del nono FES. Questi ultimi sono stati discussi e approvati di concerto con gli Stati membri.

22. La Commissione ritiene che la presentazione dei trasferimenti di tesoreria Stabex come spese definitive corrisponda alla realtà. In effetti, il trasferimento è stato effettuato su conti bancari a nome delle autorità locali. Sotto il profilo del bilancio, e fatta salva la responsabilità giuridica della Commissione per l'esecuzione di tali fondi, il fatto che le risorse vengano utilizzate parallelamente all'esecuzione delle azioni che rientrano nei quadri di obblighi reciproci (articolo 186, paragrafo 2 della convenzione di Lomé) non significa che il trasferimento non sia stato effettivamente realizzato.

⁽¹⁷⁾ Le somme concesse ai paesi e territori d'oltremare (PTOM) non sono incluse in questo totale.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

una ricerca svolta presso alcune delegazioni della Commissione incaricate di mobilitare le convenzioni di trasferimento è risultato che, per 39 dei 44 paesi interessati, 622 milioni di euro si trovavano ancora su conti bancari aperti nella Comunità, mentre l'equivalente di 170 milioni di euro era disponibile su conti bancari espressi in moneta locale nei paesi ACP, cifra corrispondente in totale al 44 % circa delle spese Stabex. Alcuni importi figuravano su questi conti bancari da diversi anni. La **tabella 6** analizza la situazione dei paesi che presentano gli importi immobilizzati più rilevanti. Sarebbe auspicabile che l'analisi della gestione finanziaria indicasse il quadro reale di attuazione degli aiuti.

23. La **tabella 6** mostra che quattro dei nove paesi che dispongono di somme importanti figurano sull'elenco degli Stati meno sviluppati (articolo 330) ⁽¹⁸⁾, cioè paesi in cui il fabbisogno di finanziamenti è particolarmente acuto. Nel caso di Santa Lucia e St. Vincent gli importi depositati sono notevoli poiché rappresentano, rispettivamente, 2,7 volte e 3,5 volte le dotazioni programmabili di questi paesi per il settimo e l'ottavo FES. L'analisi mostra anche che esistono effettivamente dei quadri di obbligazioni reciproche per una parte dei 622 milioni di euro citati al paragrafo 22, ma per numerose convenzioni di trasferimento non è stato firmato alcun quadro data la mancanza di un accordo fra le parti (cfr. la **tabella 7**). Inoltre, per alcuni quadri di obbligazioni reciproche l'esecuzione è molto lenta.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

È vero tuttavia che l'esecuzione delle azioni che rientrano nei quadri di obblighi reciproci risulta piuttosto lenta e che in alcuni casi le somme restano sui conti bancari per diversi anni. Per tale ragione, la Commissione potrebbe prevedere per il 2001 l'aggiunta nel conto di gestione, nonché nell'analisi della gestione finanziaria, tale informazione supplementare, per richiamare l'attenzione sul fatto che le risorse trasferite nell'ambito di Stabex non sono ancora state utilizzate dai beneficiari.

23. *Per quanto riguarda la Mauritania, i fondi vengono utilizzati per una tipica operazione «progetto», l'elaborazione e l'istruzione della quale hanno richiesto moltissimo tempo.*

Tutti i trasferimenti Stabex debbono essere utilizzati in conformità degli obiettivi e delle condizioni fissati all'articolo 186, paragrafo 2 della quarta convenzione di Lomé.

Tabella 6 — Fondi Stabex immobilizzati su conti bancari al 31 dicembre 2000

(Mio EUR)

Stato	Totale	Anni di applicazione								
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Camerun	97,58		21,24	47,69		16,46				12,19
Etiopia	53,86		20,34	15,02	11,22	7,28				
Ghana	26,66	0,43	1,22	5,51	19,33					0,17
Kenya	91,26	24,36	23,87	19,52	23,51					
Madagascar	25,80	0,08	0,69	11,10	8,79			3,02	2,12	
Mauritania	31,34	26,75	3,59	1,00						
Uganda	100,05	1,18	4,82	18,69	40,25	32,89 ⁽¹⁾	0,49	1,73		
St. Vincent	40,32				1,00	16,24	7,47	15,61		
Santa Lucia	30,01					8,89	7,89	9,01		4,22

⁽¹⁾ Importi in scellini ugandesi i cui anni di applicazione d'origine sono indeterminati.

Fonte: Corte dei conti.

⁽¹⁸⁾ Etiopia, Madagascar, Mauritania, Uganda.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Tabella 7 — Esempi di convenzioni di trasferimento in attesa di quadri di obblighi reciproci

(Mio EUR)

Stato	Anni di applicazione	Importi
Burundi	1991	7,98
Camerun	1994 e 1998	42,42
Costa d'Avorio	1996	19,82
Malawi	1994 e 1995	12,29
Ruanda	da 1996 a 1998	6,27
Isole Salomone	1998	41,82
Senegal	1997 e 1998	21,12
Togo	da 1991 a 1995	16,78
Zimbabwe	1995	13,32

Fonte: Corte dei conti.

24. Queste situazioni preoccupanti dovrebbero essere studiate dall'ordinatore principale del FES, che dovrebbe esaminare le misure idonee a mobilitare i fondi dormienti. Al riguardo la quarta convenzione di Lomé (articolo 209, paragrafo 4) prevede un'azione coordinata tra i trasferimenti Stabex e il sostegno all'adeguamento strutturale. Pertanto, si potrebbe prevedere la fissazione di date limite, alla cui scadenza i fondi Stabex trasferiti sarebbero riferiti agli aiuti di bilancio accordati a titolo del sostegno all'adeguamento strutturale nei paesi che possono beneficiare di questo tipo di aiuti⁽¹⁹⁾. Un approccio analogo è stato adottato per Benin, Etiopia, Togo, St. Vincent e Santa Lucia per molti trasferimenti⁽²⁰⁾ e la delegazione della Commissione in Camerun aveva previsto di adottarlo all'inizio del 2001.

25. Tranne le decisioni prese durante l'esercizio 2000 (361,6 milioni di euro), diversi trasferimenti riguardanti anni di applicazione precedenti il 1999 e ammontanti ad un importo di 188,5 milioni di euro non erano stati pagati al 31 dicembre 2000. I ritardi nei pagamenti si riferivano a tre paesi (Burundi, Sudan e Togo) ed erano dovuti sostanzialmente ad una sospensione dell'aiuto a causa della situazione di questi paesi sotto il profilo dei diritti dell'uomo e della democrazia. I servizi della Commissione ritengono che questo debito del FES nei confronti di questi tre paesi sia imprescrittibile.

24. La Commissione ha già predisposto trasferimenti Stabex a favore del suo dispositivo di sostegno all'adeguamento strutturale per numerosi paesi. Si tratta di una misura adeguata, resa giuridicamente possibile dall'accordo di Cotonou.

La Commissione conviene con la Corte che siffatti trasferimenti potrebbero venire nuovamente effettuati a favore di paesi elencati nella tabella 6. In alcuni casi, tuttavia, si potrebbe preferire un'impostazione diversa, ossia l'assegnazione di risorse Stabex non sborsate ad altre attività specifiche (ad esempio, nel caso del Ruanda, le risorse Stabex per il periodo 1996-1998 saranno destinate allo sviluppo rurale, in attesa della firma di un quadro di obblighi reciproci).

25. Per quanto riguarda il Burundi (settimo FES: 29,7 milioni di euro; ottavo FES: 13,8 milioni di euro), la ripresa della cooperazione ha consentito il pagamento dei trasferimenti. Quanto al Sudan (settimo FES: 103,8 milioni di euro; ottavo FES: 87,1 milioni di euro) e il Togo (ottavo FES: 12,1 milioni di euro), i diritti da essi acquisiti conformemente alla quarta convenzione di Lomé non vengono a cadere con la scadenza del meccanismo Stabex. A tale proposito, risulta opportuno rifarsi all'articolo 70, paragrafo 1 della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che illustra il diritto consuetudinario in materia. Ai sensi di tale disposizione, a meno che il trattato non preveda altrimenti, ovvero le parti non si accordino altrimenti, la cessazione di un trattato «non pregiudica alcun diritto, alcun obbligo né alcuna situazione giuridica delle parti che sia venuta a crearsi a motivo dell'esecuzione del trattato prima della sua cessazione».

⁽¹⁹⁾ Peraltro, tutti i paesi indicati nella tabella 6 beneficiano di un sostegno all'adeguamento strutturale. Inoltre, nel dicembre 1999, il Consiglio dei ministri ACP-CE era stato costretto a prelevare 250 milioni di euro dalle risorse programmabili dell'ottavo FES per ovviare ad un'insufficienza di stanziamenti delle risorse del sistema di sostegno all'adeguamento strutturale.

⁽²⁰⁾ Assegnazione agli aiuti di bilancio del programma di adeguamento strutturale PAS III.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

26. A norma dell'articolo 207, paragrafo 4 della convenzione di Lomé, la Commissione «riferisce al comitato degli ambasciatori in merito all'andamento dell'insieme dei trasferimenti». Il 12 dicembre 2000, la Commissione ha presentato la sua relazione sull'anno di applicazione 1999. Questa relazione fa il punto della situazione delle risorse Stabex alla fine del giugno 2000 e presenta l'elenco delle decisioni relative all'anno di applicazione 1999. Essa non dà alcuna indicazione sull'attuazione dei trasferimenti ancora da liquidare. L'articolo 31, paragrafo 3, dell'accordo interno sul finanziamento della quarta convenzione di Lomé dispone, dal canto suo, che ogni anno sia redatta una relazione riassuntiva sul funzionamento del sistema di stabilizzazione dei proventi da esportazione e che la relazione esponga in particolare l'incidenza dei trasferimenti effettuati sui settori cui sono stati assegnati. La relazione presentata dalla Commissione il 21 settembre 2000 per l'anno 1999 illustra le modalità di calcolo delle basi di trasferimento e confronta l'importo dei trasferimenti 1998 ai proventi da esportazione di ogni prodotto in causa. Pur enunciando gli interventi previsti dai quadri di obblighi reciproci firmati nel corso dell'anno, la relazione non ne dà un quadro globale e soprattutto non menziona gli intralci che ostacolano i trasferimenti ancora da liquidare e che richiederebbero azioni correttive. A causa della struttura annuale della relazione manca un quadro d'insieme delle azioni in corso o ancora da realizzare. L'analisi della gestione finanziaria (cfr. il paragrafo 4) non colma le lacune di queste due relazioni annuali sull'attuazione dello strumento Stabex.

27. Per quanto riguarda i valori realizzabili e disponibili dei FES, che ammontavano a 1 266,4 milioni di euro al 31 dicembre 2000, la decisione n. 3/2000 del comitato degli ambasciatori ACP-CE di trasferire la rimanenza Stabex, per un importo di 1 105,7 milioni di euro, dal conto speciale Stabex al conto normale del FES, dovrebbe consentire di liquidare la situazione delle eccedenze di tesoreria segnalata dalla Corte al paragrafo 15 della relazione annuale sull'esercizio 1999. In effetti, il comitato degli ambasciatori ha chiesto, in questa stessa decisione, che la situazione sia regolarizzata al più tardi il 31 dicembre 2001.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

26. *La relazione al comitato degli ambasciatori ACP-CE citata dalla Corte non ha mai trattato questioni relative alla liquidazione dei trasferimenti ma soltanto decisioni di trasferimento adottate dalla Commissione, conformemente alle disposizioni della convenzione che stabiliscono che la Commissione riferisca in merito all'andamento globale dei trasferimenti.*

Per quanto riguarda la relazione sintetica per il 1999, è opportuno sottolineare che la relazione annuale 2000 (già redatta) sarà l'ultima di questo genere, vista la scadenza dello strumento Stabex. In futuro, la visione d'insieme delle azioni in corso o da avviare dovrebbe figurare nell'analisi della gestione finanziaria del FES fornita dalla Commissione (punto 4 della relazione della Corte).

27. *In applicazione della decisione del comitato degli ambasciatori, nel 2000 verranno trasferiti 885 milioni di euro dal conto speciale Stabex al conto FES.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Conclusioni e raccomandazioni

28. Malgrado un aumento sostanziale delle decisioni di finanziamento, soprattutto per l'ottavo FES, l'esecuzione dei FES procede lentamente. Ne è prova, in particolare, il livello dei pagamenti eseguiti durante l'esercizio 2000, che sono ben inferiori agli obiettivi stabiliti dalla Commissione. Non sembra che questo ritmo lento di esecuzione sia stato sempre penalizzato in occasione della valutazione intermedia dell'ottavo FES, che era basata su altri criteri per l'attribuzione della seconda quota e dei fondi complementari. Si può prevedere una migliore esecuzione dei FES solo se la Commissione riesce a vincere la doppia sfida che deve affrontare: portare a termine la riforma delle proprie strutture e metodi di gestione degli aiuti esterni (cfr. il paragrafo 10), avviata nel 2000 e nel 2001, ed aumentare, coordinandosi con gli altri donatori, le capacità di gestione e di assorbimento degli Stati destinatari. Date le responsabilità più ampie che le convenzioni di Lomé e l'accordo di Cotonou attribuiscono agli ordinatori nazionali in materia di gestione delle risorse, questo rafforzamento delle capacità deve considerarsi come un imperativo assoluto, affinché gli effetti delle riforme possano manifestarsi in un prossimo futuro.

29. Per migliorare la trasparenza dei conti, sarebbe auspicabile che la Commissione, oltre ad adoperarsi per semplificare la presentazione dei bilanci dei FES, elaborasse una vera e propria analisi della gestione finanziaria, che ponga maggiormente in rilievo le questioni di fondo che hanno caratterizzato la gestione dell'esercizio esaminato.

28. *Il potenziamento della capacità di gestione è sempre stato una preoccupazione costante e profonda, tanto da essere considerato uno dei sei obiettivi prioritari della politica di sviluppo della Comunità. In alcuni casi, le spese del FES sono state sospese con l'arresto dei programmi, per soddisfare le richieste, da parte della Commissione, di prove della corretta gestione degli affari pubblici e del rispetto di alcune norme di qualità, ma anche a causa di una scarsa capacità di assorbimento di alcune amministrazioni dei paesi ACP. Con il tempo, la riforma della gestione degli aiuti esterni avviata dalla Commissione dovrebbe produrre risultati, sebbene la rapidità e l'efficacia dell'attuazione dei programmi del FES dipendano essenzialmente dall'aumento del numero di direttori di progetto presso i servizi della Commissione stessa.*

29. *La Commissione sta esaminando la possibilità di presentare più chiaramente, in futuro, le informazioni relative al FES; l'analisi raccomandata dalla Corte potrebbe figurare in tale presentazione.*

CAPITOLO II — DICHIARAZIONE DI AFFIDABILITÀ SUI FONDI EUROPEI DI SVILUPPO

Dichiarazione di affidabilità sul sesto, settimo e ottavo Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2000

I. La Corte dei conti europea («la Corte») ha esaminato i conti del sesto, settimo ed ottavo FES per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2000. Questi conti, che comprendono i rendiconti finanziari ed i conti di gestione ⁽²¹⁾, sono stati presentati tardivamente dalla Commissione nella comunicazione COM(2001) 233 def. del 18 maggio 2001 al Parlamento europeo, al Consiglio ed alla Corte ⁽²²⁾. In virtù della regolamentazione finanziaria la Corte è tenuta a presentare al Parlamento europeo ed al Consiglio una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e regolarità delle operazioni pertinenti ⁽²³⁾.

II. La Corte ha svolto il controllo in conformità delle sue politiche e norme di controllo. Queste ultime si basano sulle norme internazionali di controllo generalmente accettate, adeguate al contesto dei FES. Il controllo è consistito in una serie idonea di procedure di controllo intese ad esaminare, per sondaggio, gli elementi probatori a sostegno degli importi e delle informazioni riportate nei conti, nonché della legittimità e regolarità delle operazioni pertinenti. Il controllo ha comportato anche una valutazione dei principi contabili applicati e della presentazione dei conti. In tal modo la Corte ha ottenuto una base ragionevole per i pareri espressi qui di seguito.

L'affidabilità dei conti

III. Con riserva dell'incidenza dei problemi descritti ai paragrafi a), b), c) e d) seguenti, la Corte è del parere che i rendiconti finanziari e i conti di gestione dell'esercizio finanziario 2000 riflettano fedelmente le entrate e le spese del sesto, settimo ed ottavo FES per l'esercizio e la loro situazione finanziaria al termine dello stesso:

- a) trasferimenti di fondi ammontanti a 350 milioni di euro sono registrati come pagamenti, sopravvalutando il livello di esecuzione degli aiuti (cfr. il paragrafo 33);
- b) l'importo degli impegni primari e degli stanziamenti delegati è sopravvalutato poiché la Commissione non ha annullato gli impegni per i quali non era stato rispettato il termine di avvio dell'esecuzione (cfr. il paragrafo 34);
- c) l'ampiezza e il grado di esecuzione degli aiuti macrofinanziari (macroeconomici) non sono indicati (cfr. il paragrafo 35);
- d) l'affidabilità degli stanziamenti delegati come indicatori dei pagamenti futuri è limitata dall'inclusione in questi fondi di importanti riserve per imprevisti ed anche da importi che rimangono inutilmente assegnati a contratti (cfr. il paragrafo 36).

⁽²¹⁾ Come definiti agli articoli 66 e 67 del regolamento finanziario dell'ottavo FES, applicati per analogia al sesto ed al settimo FES.

⁽²²⁾ A norma dell'articolo 88 del regolamento finanziario dell'ottavo FES, applicato per analogia al sesto ed al settimo FES, questi documenti devono essere disponibili entro il 1° maggio.

⁽²³⁾ Articolo 73 del regolamento finanziario dell'ottavo FES, applicato per analogia al sesto ed al settimo FES.

La legittimità e la regolarità delle operazioni pertinenti

IV.

- a) Per le entrate contabilizzate, gli importi assegnati agli impegni e pagamenti dell'ottavo FES per l'esercizio, dal controllo della Corte non sono risultati errori aventi un'incidenza significativa.
- b) Per gli stanziamenti delegati dell'ottavo FES per l'esercizio, dal controllo della Corte è risultato che contratti sono stati conclusi in mancanza di un impegno primario valido, poiché il termine di esecuzione non era stato rispettato, per cui sono stati invalidati gli stanziamenti delegati nell'ambito dell'impegno primario (cfr. il paragrafo 38).
- c) Per i pagamenti eseguiti nei paesi ACP sotto la responsabilità degli ordinatori nazionali o regionali nel contesto di taluni programmi o strumenti finanziari, gli audit finanziari svolti in conformità delle convenzioni di finanziamento e quelli svolti su richiesta del servizio di audit esterno dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid denotano che operazioni inammissibili possono essere poste a carico dei FES (cfr. i paragrafi 57-61).

Tenuto conto delle constatazioni sopraesposte, la Corte è del parere che le operazioni su cui si basano i rendiconti finanziari del sesto, settimo ed ottavo FES per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000 siano complessivamente legittime e regolari.

10 ottobre 2001

Jan O. KARLSSON
Presidente

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

Informazioni a sostegno della dichiarazione di affidabilità

Introduzione

30. Il parere della Corte sulla legittimità e regolarità delle operazioni su cui si basano i conti si fonda sulla documentazione disponibile presso la Commissione a Bruxelles e, laddove opportuno, le delegazioni negli Stati APC. La Corte non ha svolto controlli in loco negli Stati ACP, per verificare la realtà delle opere, delle forniture e dei servizi alla base della documentazione.

31. La Corte richiama l'attenzione sul fatto che, offrendo il quadro giuridico dei FES molte possibilità di deroga, è difficile svolgere verifiche rigorose del rispetto delle norme e della legislazione. Il fatto che il quadro sia spesso indicativo limita notevolmente l'ambito dei controlli di legittimità/regolarità delle operazioni pertinenti.

32. Nel caso degli aiuti macroeconomici e, in particolare, del sostegno ai programmi di adeguamento strutturale, la mobilitazione delle quote di aiuto per i paesi beneficiari è disciplinata dalle convenzioni di finanziamento, che stabiliscono le condizioni da soddisfare prima dell'erogazione dell'aiuto. La Commissione si serve di queste condizioni come di uno strumento politico per esortare i governi beneficiari ad attuare le riforme convenute. Inoltre, poiché il sostegno all'adeguamento strutturale fa parte di un'azione concertata dei donatori, può esserci un solo programma per paese. In tal modo, la Commissione ha ammesso talvolta deroghe ad alcune delle condizioni stabilite dalle convenzioni di finanziamento ed ha liberato quote di aiuto in base ad una valutazione della situazione globale nel paese beneficiario. In questo contesto, non ha senso eseguire un controllo rigoroso della legittimità e della regolarità in base ad un esame sistematico di ogni condizione delle convenzioni di finanziamento. In effetti, non si tratta più di valutare la conformità di una situazione ad una norma prestabilita, ma di giudicare se sia opportuno proseguire i programmi.

32. *La Commissione conviene con la Corte di essersi servita, in passato, delle condizioni politiche delle operazioni di adeguamento strutturale per instaurare un dialogo politico con i governi impegnati in riforme convenute con le istituzioni di Bretton Woods. È difficile valutare il rispetto di tali condizioni sotto lo stretto profilo della legalità e della regolarità, dato che il rispetto di condizioni specifiche va giudicato nel più ampio contesto dei progressi compiuti complessivamente nell'attuazione delle riforme, e tenuto conto del loro impatto in termini di miglioramento della qualità di vita della popolazione interessata.*

Per garantire, in maniera più prevedibile, la continuità e l'adeguatezza del sostegno a programmi di riforma attuati dal governo, definiti nei documenti di strategia per la riduzione della povertà, la Commissione ha adottato un'impostazione più flessibile per quanto riguarda le condizioni imposte nei suoi recenti programmi di adeguamento strutturale. Sempre più spesso, essa si orienta verso condizioni basate sui risultati piuttosto che su condizioni politiche. Tale impostazione è stata sperimentata nel caso del Burkina Faso, in cui la comunità dei donatori ha accettato un unico programma di riforme, quello convenuto tra il governo e le Istituzioni di Bretton Woods ed altri donatori, per il quale tutti i donatori interessati effettuano valutazioni congiunte non sistematiche, tenendo conto delle prestazioni macroeconomiche generali e dei risultati ottenuti in settori fondamentali, compresi i miglioramenti nella gestione della spesa pubblica.

L'affidabilità dei conti

Dichiarazione in eccesso di spese dovuta alla registrazione di trasferimenti come pagamenti

33. L'entità delle spese nei conti è sopravvalutata a causa della registrazione di trasferimenti di fondi come pagamenti. La Commissione ha trasferito importi di 250 milioni di euro alla BIRS e di 100 milioni di euro alla BEI nell'ambito dell'iniziativa PFI (Paesi poveri fortemente indebitati). Questi importi sono stati registrati nella contabilità del FES come pagamenti, benché fossero trasferimenti di fondi ad intermediari, dai quali pagamenti sarebbero stati eseguiti ai beneficiari in esito alle successive procedure di autorizzazione in cui interviene la Commissione. Inoltre, nei conti non figura alcuna informazione indicante che nessuno di questi fondi era stato utilizzato entro la fine dell'anno.

Dichiarazione in eccesso di impegni e di stanziamenti delegati

34. Dal giugno 1998 ⁽²⁴⁾, le convenzioni di finanziamento del FES devono essere applicate entro una data determinata. Se l'esecuzione non è iniziata entro la data in causa, le convenzioni diventano nulle e la Commissione deve adottare nuove decisioni in merito alle operazioni che sono state mantenute. Tuttavia, il controllo della Corte ha dato modo di riscontrare che la Commissione non ha annullato convenzioni di finanziamento di cui non era stata rispettata la data di inizio dell'esecuzione. Di conseguenza, il livello degli impegni e degli stanziamenti delegati è stato dichiarato in eccesso, cioè sopravvalutato nei conti. Il sistema contabile di gestione dei FES non consente di identificare queste decisioni. In questa situazione è impossibile accertare l'importo degli impegni in questione senza controllare singolarmente un numero molto elevato di operazioni. Questo problema incide anche sulla legittimità e regolarità delle operazioni pertinenti (cfr. il paragrafo 38).

33. La Commissione non condivide l'interpretazione della Corte dei conti. L'iniziativa HIPC è un programma ben definito, finanziato da diversi donatori tra cui la Commissione (attraverso contributi al fondo fiduciario della BIRS e alla BEI), come previsto da una decisione congiunta del Consiglio ACP-UE. Il fatto che la Commissione possa svolgere un altro ruolo nella distribuzione delle risorse tra i diversi paesi beneficiari (previa valutazione del rispetto delle condizioni imposte all'iniziativa di sgravio del debito) non cambia il fatto che tali fondi non fanno più parte delle risorse della Commissione. I trasferimenti alle istituzioni in questione vanno quindi considerati pagamenti definitivi per l'attuazione dell'iniziativa HIPC e devono perciò essere registrati nella contabilità come spese.

34. I momenti in cui vengono fissate le date di avvio delle convenzioni di finanziamento non corrispondono sempre a scadenze finanziarie o contabili, e quindi risulta difficile il controllo delle date di avvio da parte di un sistema di gestione contabile. Tale sistema consente tuttavia di realizzare elenchi di controllo che vengono successivamente esaminati dai servizi della Commissione e, all'occorrenza, dalle autorità dei paesi ACP interessati, per garantire che i progetti e i programmi in questione siano stati effettivamente avviati prima del termine ultimo previsto.

Al momento della creazione dell'ufficio di cooperazione EuropeAid, pur tenendo conto della necessità di compilare gli elenchi dei casi per procedere al loro annullamento nei conti 2000, le questioni prioritarie che le unità operative hanno dovuto affrontare non hanno consentito di rispettare tale impegno. Tali elenchi verranno beninteso aggiornati nel corso dell'anno affinché l'unità finanziaria e contrattuale possa procedere all'annullamento e far sì che gli impegni rispecchino la realtà.

⁽²⁴⁾ Articolo 9 del regolamento finanziario dell'ottavo FES.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Livello di esecuzione dell'aiuto macrofinanziario

35. È difficile identificare l'aiuto di bilancio nei conti di fine anno dei FES, poiché esso interviene in diversi strumenti finanziari, di cui solo alcuni sono programmabili. Si dovrebbero adottare misure per far sì che i rendiconti finanziari o l'analisi della gestione finanziaria diano indicazioni precise su questo aiuto, comprese le somme ancora da mobilitare alla fine dell'esercizio finanziario.

Affidabilità limitata degli stanziamenti delegati come indicatori di pagamenti futuri

36. È possibile che fondi siano bloccati inutilmente e che il livello degli stanziamenti delegati non sia affidabile come indicatore di pagamenti futuri in quanto:

- a) il valore dei contratti registrati nei conti del FES è gonfiato da riserve per imprevisti;
- b) i conti continuano a registrare, entro il livello degli stanziamenti delegati, importi che rimangono assegnati inutilmente a contratti.

Informazioni sui capitali di rischio

37. Nei conti del FES figurano importi versati dalla Commissione alla BEI per finanziare progetti mediante capitali di rischio sotto forma di prestiti o di partecipazioni azionarie, ma non vi figurano informazioni sulla situazione attuale di questi prestiti e partecipazioni azionarie. In questo contesto, la disposizione dell'allegato II, capitolo 1, dell'accordo di Cotonou, secondo cui il capitale di rischio deve essere gestito come un fondo rotativo finanziariamente sostenibile, costituisce una base per inserire queste informazioni nei conti del FES.

La legittimità e la regolarità delle operazioni pertinenti

38. Dal giugno 1998 il regolamento finanziario del FES dispone che le decisioni e le convenzioni di finanziamento fissino una data limite per l'avviamento del progetto. Se entro tale data il progetto non è stato iniziato, l'impegno non è più valido ed occorre contrarre un nuovo impegno prima di negoziare un nuovo contratto (cfr. il paragrafo 34). Una serie di contratti esaminati dalla Corte non ha rispettato la data di avviamento e quindi sono stati stipulati senza un impegno valido.

35. La Commissione tiene conto delle osservazioni della Corte e considererà per il futuro la possibilità di una diversa presentazione dei conti di gestione e dell'analisi della gestione finanziaria. La presentazione dei conti è già stata oggetto di uno studio esterno.

36. È vero che tra gli importi complessivi impegnati figurano riserve per imprevisti calcolate sugli impegni iniziali. Tale importo viene fissato in percentuale variabile secondo la natura dei progetti.

La costituzione di una riserva per ciascun progetto deriva dal fatto che l'esecuzione corrente delle azioni di cooperazione può comportare spese impreviste.

37. La Commissione è consapevole del fatto che l'analisi finanziaria del FES non fornisce le informazioni sui progetti finanziati mediante capitali di rischio gestiti dalla BEI. L'utilità di tale dato è innegabile, e in futuro esso figurerà nell'analisi della gestione finanziaria del FES.

38. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 34.

CAPITOLO III — IL SEGUITO DATO AD OSSERVAZIONI PRECEDENTI: IL SEGRETARIATO ACP

Introduzione

39. Il segretariato ACP, con sede a Bruxelles, è stato creato dall'accordo di Georgetown del 1975. Esso è incaricato di sorvegliare l'applicazione delle convenzioni di Lomé e di assolvere compiti affidatigli dal Consiglio dei ministri ACP, dal comitato degli ambasciatori e dai membri ACP dell'assemblea paritetica ACP-CE. Il bilancio del segretariato ACP per il 2000 prevedeva 87 posti e spese di funzionamento pari a circa 8 milioni di euro, finanziati dai contributi degli Stati ACP e dal FES.

La relazione 1990 della Corte dei conti e la relazione 2000 della DG AUDIT

40. Nella relazione annuale sull'esercizio 1990 ⁽²⁵⁾ la Corte dei conti ha formulato osservazioni riguardanti il controllo della Commissione sulle spese del segretariato ACP finanziato tramite il FES. La convenzione di finanziamento è stata considerata imprecisa e le indennità eccessivamente elevate e versate in base ad una documentazione insufficiente. La Commissione ha contestato le osservazioni della Corte attinenti alle spese inammissibili ed al livello troppo elevato delle spese.

41. Nel 1999 e nel 2000 le relazioni della DG AUDIT sul segretariato APC hanno rilevato problemi simili a quelli esposti nelle precedenti osservazioni della Corte dei conti. La relazione descriveva un regime eccessivamente generoso per quanto riguarda le spese di alloggio ⁽²⁶⁾, mediche, per l'istruzione e di viaggio e forniva

39. *Il segretariato ACP è l'omologo della Commissione per la gestione delle relazioni tra l'Unione europea e i paesi ACP e, in quanto tale, ha un ruolo distinto e politico. Il finanziamento del segretariato ACP è previsto dalla convenzione di Lomé ed è complesso, dato che proviene in parte dai contributi diretti dei paesi ACP e in parte dal FES.*

41. *La Commissione riconosce che tutte le parti avrebbero potuto — e dovuto — fare di più negli anni '90 per migliorare la gestione (compresa la gestione finanziaria) del segretariato. La Commissione ha incominciato ad affrontare il problema nel 1999 e, in seguito alla relazione del 2000 della DG AUDIT, ha avviato un'azione più ferma. È stata riesaminata in maniera approfondita la questione delle spese eccessive e inammissibili, sono stati effettuati confronti dettagliati e concordati nuovi tassi unitari. È stata inoltre elaborata una nuova proposta di finanziamento, che prevede il finanziamento di uno studio approfondito del segretariato ACP, volto a presentare proposte per migliorarne l'efficacia.*

⁽²⁵⁾ Relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1990, paragrafi 14.17-14.29.

⁽²⁶⁾ Ad esempio, nella relazione della DG AUDIT si indicava che alcuni agenti ricevevano un'indennità di alloggio di 1 388 euro al mese, che era stata aumentata in base ad una decisione del consiglio dei ministri ACP, indennità che era pari a 620 euro nel 1992, senza la decisione o partecipazione della Commissione e senza un nesso con l'aumento reale delle spese di alloggio a Bruxelles.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

ulteriori esempi di spese inammissibili da recuperare. La risposta scritta della DG Sviluppo alla relazione della DG AUDIT si preoccupava soprattutto di contestare le raccomandazioni per il recupero.

Finanziamento a tasso fisso nella convenzione di finanziamento 2000-2004

42. La relazione della DG AUDIT proponeva che il finanziamento futuro da parte del FES fosse basato su tassi fissi anziché sul rimborso delle spese effettivamente sostenute. Questa raccomandazione è stata attuata dalla Commissione ed ha costituito la base della convenzione di finanziamento di 18 milioni di euro per il periodo 2000-2004, firmata il 9 marzo 2000. Il finanziamento a tasso fisso eliminava l'obbligo secondo cui il segretariato ACP doveva dimostrare l'ammissibilità della spesa e la sua effettiva erogazione e lo sostituiva con l'obbligo di dimostrare che impiegava 38 persone che occupavano posti di grado elevato ⁽²⁷⁾. Sebbene il finanziamento a tasso fisso eviti le verifiche d'ufficio sui documenti giustificativi e semplifichi le procedure, esso può risolvere il problema delle spese eccessive e inammissibili, poste in risalto nelle relazioni della Corte dei conti e della DG AUDIT, solo se è combinato con l'istituzione di procedure di gestione e di controllo idonee e con l'approvazione di risultati dimostrabili attinenti all'insieme delle attività del segretariato APC.

⁽²⁷⁾ Per ogni esperto impiegato — il numero massimo è di 38 posti — il segretariato ACP riceverà 7 685 euro al mese, cioè in media 3,5 milioni di euro l'anno. Considerando gli imprevisti ed alcuni costi eccezionali, l'insieme rappresenta un importo di 18 milioni di euro nell'arco di cinque anni, ossia 3,6 milioni di euro l'anno in media.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

In seguito alle raccomandazioni della DG AUDIT in materia di riscossione, i servizi competenti della Commissione hanno verificato gli importi prima di emettere ordini di riscossione, ma tutte le operazioni finanziarie con il segretariato ACP sono state sospese nel gennaio 2001, in seguito all'apertura di un'inchiesta relativa a dichiarazioni di possibili irregolarità riguardo ad un progetto regionale di 7 milioni di euro. La sospensione dei pagamenti è rimasta in vigore fino al maggio 2001, quando la Commissione ha adottato le misure necessarie per riscuotere i restanti importi dovuti. È stato quindi riscosso l'importo di 29 395,69 euro, identificato nella relazione del controllo finanziario come spesa inammissibile.

Inoltre, sono stati riscossi altri importi, essenzialmente attraverso detrazioni da nuovi pagamenti al segretariato ACP, per un totale di 790 019,57 euro, 284 056,06 euro dei quali riguardanti spese ordinarie di funzionamento e 505 963,51 euro progetti specifici. Le riscossioni riguardano il recupero degli anticipi. Verranno presto riscossi altri 140 000 euro.

42. *È stata accolta la raccomandazione della DG AUDIT di introdurre un sistema di finanziamento basato su tassi fissi per semplificare il metodo seguito per contribuire alle spese del segretariato ACP. Nell'ambito del presente sistema, la Commissione paga al segretariato 7 437 euro al mese per persona, fino a 38 persone. Questo tasso fisso corrisponde al 90-95 % circa del costo di retribuzioni e spese, comprese le spese di viaggio (sulla base delle stime del 1999).*

In base al sistema precedente, occorre giustificare completamente tutte le spese relative al 100 % dei costi di alcuni posti convenuti. Il nuovo sistema è molto più facile da gestire.

Da uno studio approfondito avviato da un'importante società di consulenze nel settore della gestione, emergono altri problemi legati alle procedure seguite dal segretariato. Lo studio deve inoltre procedere a un confronto tra la struttura e la missione del segretariato.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

43. Il segretariato ACP ha utilizzato 550 000 euro l'anno dell'aumento dei fondi di cui alla nuova convenzione di finanziamento, per finanziare un aumento generale del 10 % delle retribuzioni con effetto retroattivo al 1° gennaio 2000 ed un aumento del contributo pensionistico da parte del datore di lavoro. Il comitato degli ambasciatori ACP ha approvato questi aumenti, sostenendo che potevano essere finanziati interamente dal FES senza incidere sui contributi degli Stati ACP.

44. Il segretariato ACP ha potuto finanziare questo aumento salariale in quanto:

- a) la nuova convenzione di finanziamento rappresentava un aumento notevole del finanziamento da parte del FES;
- b) l'aumento dei fondi non era collegato ad alcun aumento concordato della mole di lavoro o delle prestazioni richieste al segretariato APC.

Aumento dell'entità del finanziamento

45. Per le spese di funzionamento del segretariato APC, per il periodo 2000-2004, la convenzione di finanziamento prevede in media un importo di 3,6 milioni di euro l'anno, che corrisponde ad un aumento del 50 % rispetto al periodo 1992-99, quando il finanziamento medio da parte del FES era di 2,4 milioni di euro l'anno. Fra le ragioni avanzate per aumentare l'entità del finanziamento, figuravano le seguenti:

- a) l'aumento delle spese di funzionamento del segretariato APC;

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

43. L'aumento salariale del 10 % non era espressamente previsto dalla nuova convenzione di finanziamento. Tuttavia, pur rappresentando meno della metà dei costi di esercizio del 2000, il contributo della Commissione ha consentito di soddisfare una vecchia richiesta dell'associazione del personale ACP di allineare le retribuzioni a quelle in vigore nelle altre istituzioni comuni UE-ACP. Nonostante l'aumento del 10 %, le condizioni salariali del segretariato ACP restano meno allettanti. La retribuzione netta di un capo unità del segretariato ACP è nettamente inferiore alle retribuzioni corrisposte da altre istituzioni internazionali a personale espatriato.

44. Le osservazioni della Corte vanno inserite nel contesto della risposta al paragrafo 43. L'aumento da 36 a 38 posti teneva conto, in parte, di un aumento del carico di lavoro del segretariato, determinato dall'accordo di Cotonou, che prevede in particolare un potenziamento della cooperazione commerciale.

45. Fino alla firma della convenzione di finanziamento relativa al periodo 2000-2004, la Commissione rimborsava le spese effettivamente sostenute per un certo numero di posti. Tenuto conto del notevole carico di lavoro amministrativo che la verifica delle pezze giustificative comporta, la Commissione ha subordinato il contributo all'obbligo di coprire un numero di posti di esperti (38) e alla presentazione di un programma di lavoro annuale. È stato inoltre previsto un importo fisso per finanziare la realizzazione di uno studio approfondito del segretariato.

- a) L'aumento delle spese di funzionamento è dovuto in parte al fatto che le nuove modalità di finanziamento hanno reso più facile al segretariato ACP coprire il numero massimo di posti. In base alle disposizioni precedenti, la Commissione rimborsava il 100 % del costo di 36 posti specifici. Non è stato sempre possibile per il segretariato coprire il numero esatto di posti specificato nella convenzione, e quindi l'importo effettivamente rimborsato è stato inferiore a quello relativo al numero di posti convenuto. Conformemente alle nuove disposizioni, il segretariato riceve il contributo della Commissione purché possa dimostrare che sono occupati 38 posti di un determinato certo. In questo modo, è ancora più facile per il segretariato coprire tutti i posti previsti.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) l'aumento della parte delle spese di funzionamento finanziata dal FES, che è passata dal 44 % al 50 %;
- c) il fatto che non si sarebbe più fatto ricorso a progetti ad hoc per finanziare le spese di funzionamento del segretariato ACP, una pratica disapprovata nella relazione della DG AUDIT, in quanto manca di trasparenza.

46. Tuttavia, l'analisi della Commissione era incompleta. Ad esempio, non era spiegato l'aumento delle spese di funzionamento del segretariato ACP e mancavano proiezioni del totale delle future spese di funzionamento. Inoltre, l'analisi della DG Sviluppo sopravvalutava la parte delle spese di funzionamento finanziata dagli Stati ACP, non tenendo conto del fatto che non tutti gli Stati ACP avevano pagato la quota rispettiva dei contributi ⁽²⁸⁾. Per di più, progetti ad hoc continuano a contribuire alle spese di funzionamento del segretariato ACP in una misura che manca di trasparenza.

Finanziamento non connesso alla mole di lavoro

47. L'allegato LXIX della quarta convenzione di Lomé dichiarava che la Comunità europea era disposta ad esaminare le domande di finanziamento del segretariato APC «affinché il segretariato possa disporre del personale che risultasse necessario». Tuttavia, la convenzione di finanziamento del 2000-2004 non era imperniata sugli obiettivi, bensì sulla necessità di dimostrare che l'organico comprendeva 38 persone di grado elevato. Sebbene il segretariato APC fosse tenuto a fornire una copia del suo programma di lavoro annuale, in questo la mole di lavoro pianificata non viene raffrontata con l'entità dell'organico. Di conseguenza, la convenzione di finanziamento non dimostra che i 38 posti fossero «necessari» ⁽²⁹⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) *La Commissione era consapevole del fatto che il suo contributo avrebbe potuto aumentare dal 44 % al 50 %, circa, ma ha ritenuto che si trattasse di un aumento accettabile poiché si avvicinava maggiormente alla realtà di istituzioni analoghe. Dal punto di vista del segretariato ACP, tale contributo era inferiore al previsto, dato che essa aveva chiesto che la convenzione di finanziamento si basasse su 45 posti.*

46. *Sebbene l'analisi della Commissione possa aver sopravvalutato il contributo dei paesi ACP, è probabile che il loro contributo per il 2000 risulti superiore a quello della Commissione.*

La Commissione riconosce che progetti ad hoc continuano a contribuire in maniera eccezionale alle spese di funzionamento del segretariato, e sebbene in generale ciò non avvenga più, la Commissione intende porre fine a tale pratica.

47. *La convenzione di finanziamento relativa al periodo 2000-2004 non prevedeva alcun collegamento diretto tra il carico di lavoro del segretariato e il contributo della Commissione, ma prevede che il segretariato prepari per le sue attività un programma di lavoro e un bilancio annuali per giustificare il pagamento di anticipi annuali; si tratta di una netta rottura con la pratica precedente. Ai sensi della convenzione, il segretariato è tenuto a fornire la prova della copertura di 38 posti, affinché la Commissione possa versare il suo contributo. La Commissione si prepara ad adottare un sistema di finanziamento basato sui risultati e richiederà una relazione sull'esecuzione del programma di lavoro e sui risultati conseguiti.*

⁽²⁸⁾ I conti del segretariato APC presentano somme importanti dovute dagli Stati APC. Alla fine del 1998 i debitori ACP dovevano circa 4,1 milioni di euro. Inoltre, più della metà di questi debiti, ossia 2,1 milioni di euro, era considerata dubbia.

⁽²⁹⁾ La convenzione di finanziamento 2000-2004 prevedeva lo svolgimento di uno studio approfondito nel 2000 (cioè quando la convenzione era già in vigore). Il progetto di relazione è pervenuto nell'agosto 2001.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il controllo esercitato dalla Commissione

48. Le procedure di controllo della Commissione sono insufficienti per garantire l'ottimizzazione delle risorse e la sana gestione del suo contributo al segretariato ACP. La reazione della Commissione alle prove di gestione scadente delle risorse da parte del segretariato ACP è stata lenta. Ciò vale non solo per i risultati delle relazioni sul controllo; la Commissione è rimasta inattiva anche quando il segretariato APC ha fatto appello all'immunità diplomatica ed ha rifiutato di agire in conformità delle sentenze dei tribunali belgi che, dal 1995, gli chiedono di versare una compensazione ad un ex dipendente.

48. La Commissione riconosce che avrebbe potuto adottare misure molto prima. Nell'insieme, le seguenti misure che vengono attuate dalla Commissione costituiscono una risposta responsabile e adeguata alle circostanze, sebbene occorra aspettare per vedere i primi risultati:

- i) le modalità di finanziamento relative ai pagamenti del contributo della Commissione sono state completamente rivedute e semplificate, come risulta dalla risposta al paragrafo 43;
- ii) nel settembre 2001 erano stati riscossi complessivamente circa 820 000 euro; altri 140 000 verranno presto recuperati;
- iii) lo studio approfondito avviato in seguito alla relazione della DG AUDIT (cfr. la risposta al paragrafo 41) rappresenta la prima componente di un programma volto a rendere più efficace la gestione interna del segretariato ACP. I risultati dello studio sono pervenute alla Commissione nell'agosto 2001, e sono state adottate immediatamente disposizioni per esaminare col segretariato ACP i mezzi per attuare tali raccomandazioni;
- iv) la convenzione di finanziamento relativa al periodo 2000-2004 prevede l'elaborazione di un programma di lavoro e di un bilancio annuali per giustificare il pagamento di anticipi annuali;
- v) la Commissione intende chiedere al segretariato, al momento della presentazione del programma di lavoro 2002, una relazione sull'attuazione del programma di lavoro per il 2001, che illustri in quale misura sono stati conseguiti gli obiettivi e i risultati previsti, nonché l'efficienza e l'efficacia delle attività avviate. In mancanza di tale relazione, il programma di lavoro 2002 verrà respinto;
- vi) esigendo una relazione sulle attività, la Commissione indica chiaramente che il segretariato ha tutto l'interesse a garantire la corretta gestione delle risorse. Il segretariato ACP sarà tenuto a fornire un'analisi di questo tipo nei prossimi anni;
- vii) per tutti i progetti ad hoc saranno richieste revisioni contabili esterne indipendenti;

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

viii) vengono attualmente prese disposizioni affinché nel riasse intermedio previsto dalla convenzione di finanziamento si proceda alla verifica dell'attuazione delle suddette attività, nonché delle raccomandazioni formulate nello studio approfondito. La relazione dovrebbe venire conclusa verso la metà del 2002.

Nel 2000, il segretariato ACP ha subito varie trasformazioni in seguito alla firma dell'accordo di Cotonou e all'arrivo del nuovo Segretario generale. Sono state riesaminate le prestazioni di tutto il personale e non sono stati rinnovati i contratti di alcuni agenti il cui lavoro non risultava soddisfacente. Sono stati creati due nuovi posti di vicesegretario generale (uno solo in passato), incaricati rispettivamente della gestione e delle finanze, dello sviluppo economico sostenibile e dello sviluppo politico e umano. Questi ultimi due settori corrispondono a due elementi essenziali della cooperazione nel quadro del nuovo accordo. La Commissione ritiene che tali cambiamenti siano positivi ed auspica che essi possano coincidere con l'inizio di una nuova impostazione del segretariato ACP, maggiormente orientata verso l'ammodernamento.

L'accordo di Cotonou ha imposto un carico di lavoro supplementare al segretariato che, oltre ad elaborare un programma di lavoro per l'esecuzione dei progetti, deve provvedere all'organizzazione di incontri e alla realizzazione di attività per l'attuazione dell'accordo.

Per quanto riguarda le condanne del segretariato ACP, che ha status diplomatico, la Commissione non può e non deve immischiarsi in aspetti che riguardano questioni legate al diritto del lavoro e neppure nelle decisioni dei tribunali belgi.

Conclusioni

49. Le procedure di controllo della Commissione sono ancora insufficienti per garantire l'ottimizzazione delle risorse e la sana gestione del suo contributo al segretariato ACP, nonostante i rischi indicati da elementi probatori di una gestione scadente.

50. Il finanziamento a tasso fisso nella convenzione di finanziamento 2002-2004 non era connesso alla mole di lavoro o ai risultati attesi.

49. La Commissione ha notevolmente migliorato le modalità di finanziamento del segretariato ACP, garantendo il necessario livello di controllo amministrativo e al tempo stesso l'autonomia del segretariato. Essa ha adottato una serie di misure descritte nella risposta al paragrafo 48 per risolvere i problemi di gestione all'interno del segretariato.

50. La convenzione di finanziamento relativa al periodo 2000-2004 non prevede alcun collegamento diretto tra il carico di lavoro del segretariato e il contributo della Commissione, ma prevede che il segretariato prepari per le sue attività un programma di lavoro e un bilancio annuali per giustificare il pagamento di anticipi annuali. La Commissione si prepara ad adottare un sistema di finanziamento basato sui risultati (cfr. anche la risposta al paragrafo 48).

Raccomandazione

51. Quando cofinanzia a tasso fisso le spese di funzionamento di organismi esterni, la Commissione dovrebbe richiedere ai beneficiari informazioni basate sugli obiettivi e definire chiaramente i risultati attesi, preferibilmente in termini verificabili e misurabili. L'importo della sovvenzione dovrebbe corrispondere ai risultati attesi. Per sorvegliare i progressi compiuti nel raggiungimento dei risultati ed avere elementi a sostegno delle domande di finanziamento, la Commissione dovrebbe richiedere non solo conti finanziari annuali e relazioni esterne sul controllo, ma anche relazioni sull'attività comprendenti indicatori di risultato.

51. La Commissione riconosce l'opinione della Corte in merito ai contributi alle spese di funzionamento di organismi esterni. Nel caso del segretariato ACP, le riforme avviate dalla Commissione prevedono già l'obbligo di presentare un programma di lavoro e un bilancio annuali per giustificare il pagamento di anticipi, il che consentirà alla Commissione di valutare le attività del segretariato (cfr. l'elenco completo delle misure adottate nella risposta al paragrafo 48).

CAPITOLO IV — LE OSSERVAZIONI
PRINCIPALI DELLE RELAZIONI SPECIALI
PUBBLICATE DALLA CORTE DOPO L'ULTIMA
PROCEDURA DI DISCARICO

Relazione speciale n. 5/2001 relativa ai fondi di contropartita del sostegno all'adeguamento strutturale destinato ad aiuti di bilancio (settimo ed ottavo FES) ⁽³⁰⁾

Il controllo della Corte

52. La Corte ha esaminato la sorveglianza esercitata dalla Commissione sull'utilizzo dei fondi di contropartita provenienti dal sostegno dei FES all'adeguamento strutturale dei paesi ACP, e non sui programmi stessi di adeguamento strutturale. Il controllo è stato svolto principalmente su 23 convenzioni di finanziamento concluse fra il 1994 e il 1999 con otto paesi ACP. La parte più importante di questo sostegno ha assunto la forma di aiuti diretti al bilancio degli Stati beneficiari, aiuti che sono stati erogati e controllati attenendosi non alle procedure FES, ma alle procedure nazionali applicate alla spesa pubblica dei paesi ACP.

⁽³⁰⁾ GU C 257 del 14.9.2001.

Conclusione e raccomandazioni

53. Date le deficienze delle procedure nazionali di esecuzione e di controllo della spesa pubblica, è irrealistico pensare che nei settori prioritari le spese degli Stati beneficiari saranno sempre erogate in modo regolare ed avranno un effetto reale sul livello e sulla qualità dei servizi sociali. Le riforme avviate da questi paesi nel settore della gestione delle finanze pubbliche sono recenti e non potranno produrre tutti i loro effetti a breve termine. Gli audit espletati dalla Commissione dal 1998 hanno confermato questa realtà. L'autorità di bilancio dev'essere consapevole dei rischi inerenti all'approccio adottato, insistere affinché questi rischi siano valutati mediante audit della spesa pubblica e cercare di ridurre progressivamente l'importanza incoraggiando l'attuazione effettiva delle riforme nei paesi ACP, in particolare con un'azione concertata dell'insieme dei finanziatori.

54. Per tener meglio sotto controllo l'utilizzo del sostegno e garantirne un iter conforme ai nuovi orientamenti dell'autorità di bilancio, è auspicabile che la Commissione:

- a) basi i suoi programmi su una strategia ed un piano di riforma della gestione delle finanze pubbliche, nonché su uno stretto coordinamento di tutte le parti in questo settore;

53. *La Commissione conviene con la Corte dei conti che le riforme avviate di recente da numerosi paesi, volte a migliorare progressivamente la gestione delle finanze pubbliche, debbano essere considerate progressi reali. Si tratta di un processo necessariamente lento, poiché estremamente complesso, e che rimette in discussione numerose situazioni; inoltre, gli Stati beneficiari dispongono di risorse limitate che non consentono ancora di garantire che la gestione dei fondi pubblici non corra rischi eccessivi di «sfondamento». Tale realtà è stata confermata dalle revisioni contabili avviate dalla Commissione dal 1998.*

Le autorità dei paesi beneficiari sono più consapevoli dei rischi inerenti alla gestione complessiva delle finanze pubbliche nell'ambito dei quadri strategici di lotta contro la povertà e si impegnano a ridurre progressivamente la portata incoraggiando un'effettiva attuazione delle riforme nei paesi ACP, segnatamente attraverso un'azione concertata della comunità dei donatori.

All'inizio del 2001, la Commissione e la Banca mondiale hanno avviato una cooperazione rafforzata, dotata di obiettivi e risorse finanziarie comuni («Fondo fiduciario per la gestione della spesa pubblica e valutazione dell'affidabilità»), e coordinata con le iniziative di tutte le parti interessate (donatori bilaterali e autorità del paese ACP beneficiario).

54.

- a) *La Commissione tiene a garantire che, nell'ambito dei quadri strategici di lotta contro la povertà, la questione della corretta gestione delle finanze pubbliche venga trattata nell'ambito di una strategia e di un piano generale di riforma della gestione delle finanze pubbliche, individuando indicatori di risultato che consentano di misurare in maniera coordinata i progressi compiuti nel settore. Essa sviluppa, unitamente agli altri finanziatori, un'impostazione coordinata in materia di valutazione delle finanze pubbliche («Fondo fiduciario per la gestione della spesa pubblica e valutazione di affidabilità»); partenariato strategico per l'Africa), che le consentirà di proseguire l'impostazione avviata nei programmi realizzati dalla fine del 1999.*

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

- b) elabori linee direttrici chiare, affinché i suoi servizi possano meglio valutare i progressi nella gestione delle finanze pubbliche di ogni paese interessato, nonché la qualità della spesa, poiché diversamente si rischia di non conseguire gli obiettivi dei programmi;
- c) precisi le modalità di sorveglianza e di controllo di ogni programma prima di concludere le convenzioni di finanziamento;
- d) suddivida meglio fra i suoi servizi, da un lato, le responsabilità di sorveglianza dei sostegni macroeconomici e istituzionali globali e, dall'altro, le responsabilità attinenti alla valutazione del funzionamento dei settori sociali;
- e) coordinandosi con l'FMI migliori la prevedibilità dei sostegni di bilancio annuali, quale che sia la fonte di finanziamento;
- f) integri, nel quadro di approcci multilaterali, i sostegni settoriali nel bilancio dei paesi beneficiari ovunque sia possibile.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- b) *La Commissione condivide l'opinione della Corte dei conti e si è già impegnata ad elaborare orientamenti chiari, che dovrebbero venire adottati, per i funzionari responsabili della Commissione e gli ordinatori nazionali. Si tratta dei seguenti elementi: i) i criteri di valutazione dei progressi compiuti nella gestione delle finanze pubbliche; ii) le modalità di esame delle spese nell'ambito di un sostegno finanziario non mirato, che consenta di fornire all'autorità di bilancio un'indicazione del livello di gestione dei fondi; iii) le diverse modalità possibili per ricorrere ad indicatori di risultato attendibili nei settori sociali e il loro rapporto con la spesa finanziaria.*
- c) *La Commissione si impegna a precisare, nella misura del possibile, le modalità di sorveglianza e di controllo nelle convenzioni di finanziamento piuttosto che nei protocolli di accordo.*
- d) *Viene già effettuata una distinzione tra i servizi responsabili del sostegno macroeconomico e i servizi incaricati dei settori sociali, tanto a livello di concezione dei programmi (direzione generale Sviluppo) quanto della loro attuazione (ufficio di cooperazione EuropeAid). Si tratta fondamentalmente di garantire la coerenza tra il lavoro delle unità, un obiettivo perseguito dalla Commissione nelle relazioni tra le unità e attraverso il ruolo delle delegazioni e dei responsabili geografici.*
- e) *La Commissione si adopera costantemente per migliorare la prevedibilità del sostegno al bilancio per i vari paesi, un obiettivo che talvolta risulta di difficile attuazione (sospensione dei programmi, mancato rispetto delle condizioni). L'attuazione di programmi triennali prevista dall'accordo di Cotonou dovrebbe favorire tale miglioramento nei paesi che presentano migliori risultati.*
- f) *La Commissione sostiene i programmi settoriali e quindi un'impostazione coordinata dei donatori. Essa è il principale finanziatore dopo la Banca mondiale. Con tali impostazioni si intende integrare gli aiuti settoriali nel bilancio dei paesi beneficiari. La convenzione di Cotonou autorizza ormai la Commissione a finanziare tali programmi settoriali attraverso aiuti al bilancio qualora le condizioni lo consentano.*

CAPITOLO V — ALTRE OSSERVAZIONI

Tendenza a decentrare la gestione degli stanziamenti in margine al regolamento finanziario

55. In misura crescente la Commissione tende ad affidare ad intermediari privati, persone fisiche o giuridiche [Unità di gestione di programma (UGP)] ⁽³¹⁾, la gestione (ordinazione, pagamento, sorveglianza) dei fondi concessi a programmi o progetti. Nel quadro dei FES questa pratica si è sviluppata, in particolare (ma non esclusivamente), nell'attuazione di programmi di sviluppo delle imprese e di microprogetti, nel cui ambito alcune UGP ricevono, su conti bancari, anticipi successivi che gestiscono e che devono essere ridistribuiti ai beneficiari finali, che devono essere identificati. Gli importi gestiti sono talvolta considerevoli. Il regolamento finanziario non prevede espressamente questa pratica e le norme che disciplinano la costituzione e il funzionamento delle casse di anticipi non trattano questo tipo di procedimento di gestione dei fondi pubblici. Considerati i rischi insiti in questo modo di attuazione ed il fatto che le norme classiche sulla responsabilità degli ordinatori e dei contabili diventano inoperanti in questo tipo di gestione, sarebbe auspicabile che il regolamento finanziario del nono FES, il cui progetto deve essere sottoposto all'autorità di bilancio, comprendesse disposizioni che disciplinino queste gestioni con sufficiente chiarezza per garantirne un'esecuzione legittima e regolare. In particolare, analogamente a quanto previsto per le casse di anticipi, il regolamento dovrebbe stabilire le norme di sana gestione finanziaria di base che gli intermediari privati in causa sarebbero tenuti a rispettare ⁽³²⁾.

Adattamento delle modalità di cooperazione con i paesi ACP in balia di conflitti armati

56. In conformità delle disposizioni dell'articolo 11, paragrafo 4 dell'accordo di Cotonou e facendo eco alla risoluzione del Parlamento europeo del 16 ottobre 2000 ⁽³³⁾ sulla «cooperazione con i paesi ACP implicati in conflitti armati», la Commissione ha comunicato agli Stati membri, nel novembre 2000, la sua intenzione

55. La Commissione non è in grado di addossarsi la completa gestione di centinaia, o addirittura migliaia di piccole operazioni e deve pertanto affidare la gestione di ingenti somme di denaro pubblico ad operatori privati. Il nuovo regolamento finanziario del nono FES dovrebbe fornire norme chiare in materia, e definire norme precise per una gestione finanziaria sana e trasparente.

56. La Commissione non intende presentare proposte di misure precise e vincolanti. Nella sua comunicazione, essa propone l'istituzione di un quadro che consenta di esaminare ciascun caso singolarmente, tenendo debitamente conto dei valori e delle norme universali sanciti dal diritto comunitario e internazionale. Bisogna continuare a seguire un'impostazione caso per caso.

L'espressione «aiuto di bilancio non specifico» non è chiara. Ai sensi dell'articolo 224 della quarta convenzione di Lomé la CE fornisce un sostegno diretto o indiretto in funzione della convertibilità e della trasferibilità della moneta di un determinato paese. Tale aiuto viene sempre fornito per contribuire alle spese di bilancio, e molto spesso è destinato alle

⁽³¹⁾ Chiamate anche «Programme Management Unit» (PMU).

⁽³²⁾ Le modalità di gestione attuali mancano talvolta di rigore. Cfr. la relazione sul controllo di Ernst & Young pubblicata nell'ottobre 2000 su programmi di microprogetti in Tanzania (7 TA 031 e 7 TA 99).

⁽³³⁾ A5-0296/2000.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

di esaminare la situazione di ciascun paese in guerra, onde analizzare i rischi di sviamento di fondi comunitari che possono conseguire dalla situazione di conflitto. Giova osservare che nella risoluzione dell'ottobre 2000 il Parlamento aveva invitato la Commissione a «presentare proposte di misure e di criteri precisi e vincolanti». Il Parlamento europeo esortava anche a sospendere ogni aiuto di bilancio non specifico ai paesi implicati in conflitti armati e chiedeva che questi dessero garanzie sicure che non vi sarebbe stato sviamento dei fondi comunitari a favore della guerra. La Commissione dovrebbe spiegare quale seguito concreto sarà dato a questa risoluzione. Tale spiegazione sarebbe particolarmente opportuna riguardo ai paesi che sembrano coinvolti in un conflitto duraturo e che beneficiano di un aiuto di bilancio diretto (Ruanda, Burundi, Uganda e Sierra Leone).

Audit esterni richiesti dai servizi della Commissione

57. Nell'ambito dell'esame dei conti del FES per l'esercizio 1999, la Corte aveva trattato la questione del seguito dato agli audit affidati all'esterno dalla Commissione ed aveva osservato che, al di fuori del settore del sostegno all'adeguamento strutturale, i responsabili della gestione incontravano difficoltà quanto al seguito da dare alle conclusioni delle relazioni sul controllo. La Commissione aveva precisato che l'esistenza di un servizio di audit interno non liberava i servizi operativi dalle loro responsabilità ⁽³⁴⁾.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

spese di particolari settori, ad esempio la sanità e istruzione. L'esecuzione di tali spese di bilancio è oggetto di verifiche rigorose: di norma la CE, in coordinamento con altri donatori — in particolare le istituzioni di Bretton Woods — sorveglia attentamente e valuta l'elaborazione e l'esecuzione del bilancio dei paesi ACP che beneficiano di un sostegno diretto o indiretto al bilancio. Viene rivolta particolare attenzione alla qualità della gestione delle finanze pubbliche.

Meccanismi di verifica e controllo supplementari vengono applicati al sostegno al bilancio di paesi ACP coinvolti in conflitti armati. Riesami frequenti e approfonditi delle spese pubbliche costituiscono parte integrante delle relative convenzioni di finanziamento e rappresentano un fattore chiave al momento di decidere se sbloccare o meno le risorse comunitarie.

Per ciascun paese, i donatori e i beneficiari discutono e concordano massimali a breve e medio termine per le spese militari ed altre spese fondamentali, rispetto al livello di tali spese prima del conflitto. Detti massimali servono come riferimento per la valutazione del programma, e l'esborso dei fondi è subordinato al loro rispetto.

I governi sono tenuti a confermare per iscritto che i fondi non vengono utilizzati per fini militari, e tutte le convenzioni di finanziamento relative alla fornitura di un aiuto al bilancio prevedono inoltre meccanismi specifici di controllo per sorvegliare l'impiego dei fondi. Qualora vengano dimostrati lo sviamento e il cattivo impiego dei fondi, i programmi vengono immediatamente annullati.

⁽³⁴⁾ Relazione annuale sull'esercizio 1999, paragrafo 54.

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

58. Per l'esercizio 2000 la Corte ha analizzato la chiusura degli audit in corso di esecuzione alla fine del 1999. Quest'analisi ha interessato i sei audit finanziari iniziati dal servizio di audit esterno di EuropeAid e ultimati nel 2000, riguardanti aiuti per circa 40 milioni di euro, che hanno posto in rilievo spese non ammissibili dell'ordine del 36 % delle spese verificate dai controllori incaricati dalla Commissione. Mentre nelle sue risposte alla relazione 1999 la Commissione aveva spiegato che l'emissione degli ordini di recupero è di competenza dei servizi finanziari dell'ordinatore, nell'aprile 2001 non era stato ancora emesso alcun ordine di recupero a seguito degli audit in causa. In effetti, è risultato che i servizi centrali aspettavano le istruzioni delle delegazioni locali della Commissione, alle quali erano state inviate le relazioni definitive sul controllo.

59. Per una delle relazioni (Tanzania), le autorità avevano contestato le conclusioni dei controllori ed avevano chiesto un nuovo audit, che la delegazione aveva accettato. In un solo caso (Repubblica centrafricana) la relazione menzionava l'esistenza di frodi, ma le misure che lo Stato doveva adottare, non erano state trattate in un accordo particolare con i servizi centrali della Commissione. D'altro canto, le altre relazioni segnalavano deficienze gravi delle procedure di controllo interno e dei sistemi di gestione dei progetti, dato che si trattava di spese eseguite localmente.

60. Per l'anno 2000 il servizio di audit esterno dell'Ufficio di cooperazione ha rilevato 120 audit svolti dagli ordinatori nazionali del FES nell'ambito delle convenzioni di finanziamento dei progetti o programmi, di cui 40 erano stati ultimati prima della fine dell'esercizio. Tuttavia, data la mancanza delle risorse necessarie e di un mandato preciso ⁽³⁵⁾, questo servizio non ha potuto dare seguito agli audit in causa, né garantire che a tale seguito avrebbero provveduto gli Stati ACP nei casi in cui si erano constatate frodi o irregolarità. È così che, durante una missione in Senegal nell'ottobre 2000, si è riscontrato che per un progetto del settimo FES le decisioni della giustizia senegalese relative all'appropriazione indebita di fondi per circa 6 milioni di ECU, scoperta da un audit svolto nel 1995, non erano state

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

58. *I risultati delle sei revisioni contabili esaminate dalla Corte riguardano soltanto i soggetti da esse interessati e non devono essere considerati rappresentativi della situazione globale del FES.*

Gli ordini di riscossione derivanti da una revisione contabile possono venire emessi soltanto dopo che i risultati della revisione sono stati discussi tra le delegazioni e le organizzazioni dei paesi beneficiari oggetto della revisione contabile. Tale processo è ancora in corso. La Commissione sta adottando tuttavia misure volte a potenziare la verifica costante dei risultati della revisione contabile.

59. *Per quanto riguarda la Repubblica centrafricana, la questione è stata sollevata più volte dalla delegazione presso l'ordinatore nazionale; nel corso di una missione del marzo 2001, funzionari della Commissione hanno ribadito le responsabilità delle autorità.*

60. *Il follow-up delle revisioni contabili viene effettuato dalle unità operative (aspetti tecnici) e dalle unità finanziarie (aspetti finanziari) su istruzione e sotto la responsabilità dell'ordinatore.*

Il dossier in questione viene seguito attentamente dai servizi centrali e dalla delegazione. Esso è stato inviato all'UCLAF che ha effettuato una missione in loco nel marzo 1999.

Secondo le autorità senegalesi, dato che gli imputati hanno interposto appello, l'applicazione delle pene è sospesa fino alla prossima sentenza.

La Commissione condivide le preoccupazioni della Corte e riconosce che la situazione resta inaccettabile. La delegazione ha colto varie opportunità per richiamare l'attenzione delle autorità senegalesi sul caso.

⁽³⁵⁾ «Mission statement».

OSSERVAZIONI DELLA CORTE

eseguite ⁽³⁶⁾ e che i servizi centrali operativi della Commissione si rassegnavano ad una situazione in cui le autorità senegalesi non applicavano le decisioni dei loro tribunali a causa delle difficoltà politiche che potrebbe far sorgere l'applicazione di principi rigorosi ⁽³⁷⁾ nel settore finanziario.

61. Data la situazione, risulta che il processo di decentramento della gestione degli aiuti esterni avviato dalla Commissione dovrebbe essere associato ad un rafforzamento di tutte le funzioni di sorveglianza dei servizi centrali, fra cui il seguito degli audit svolti su richiesta sia della Commissione stessa, sia degli ordinatori nazionali e regionali del FES deve occupare un posto privilegiato. Alla metà del 2001, né l'organico, né il mandato («mission statement») del servizio di audit esterno delle operazioni dell'Ufficio di cooperazione (G4) gli consentivano di svolgere il ruolo indicato.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione non esiterà ad intervenire presso le autorità interessate per garantire un'adeguata risoluzione del caso.

61. *La Commissione intende potenziare le sue funzioni di sorveglianza a livello centrale, anche nel campo delle revisioni contabili, purché si possano destinare a tali settori di attività risorse umane supplementari.*

⁽³⁶⁾ Decisione del tribunale penale di Dakar del 29 aprile 1999, che condanna 36 imputati per appropriazione indebita di denaro pubblico nel quadro del programma di sostegno alle PMI nella regione di Saint-Louis (7 SE 011). Le condanne ammontano ad oltre 4 miliardi di FCFA (6 milioni di euro).

⁽³⁷⁾ Articolo 8 del regolamento finanziario dell'ottavo FES (GU L 191 del 7.7.1998).

ALLEGATI

ALLEGATO I

Informazioni finanziarie relative al bilancio generale dell'Unione europea

INDICE

NOTE PRELIMINARI

Fonti dei dati finanziari

L'unità monetaria

La nomenclatura

Abbreviazioni e simboli

INFORMAZIONI DI BASE SUL BILANCIO GENERALE

1. Origine del bilancio generale
2. Fondamento giuridico
3. Principi fondamentali del bilancio enunciati dai trattati e dal regolamento finanziario
4. Contenuto e struttura del bilancio generale
5. L'unità monetaria del bilancio generale
6. Il finanziamento del bilancio generale (entrate di bilancio)
7. Tipi di stanziamenti di bilancio
8. L'esecuzione del bilancio generale
9. Rendimento dei conti
10. Controllo esterno
11. Discarico e «follow-up»

GRAFICI

**Grafico del sesto, settimo e ottavo FES consolidati:
dotazione, ripartizione e utilizzo degli aiuti**

NOTE PRELIMINARI

FONTI DEI DATI FINANZIARI

I dati finanziari riportati nel presente allegato sono desunti dai conti di gestione e dal bilancio finanziario delle Comunità europee ⁽¹⁾, nonché da vari altri consuntivi finanziari forniti dalla Commissione. La ripartizione geografica è stata eseguita in base agli indici dei codici di ciascun paese del sistema Sincom. Come è stato rilevato dalla Commissione, l'analisi della spesa per Stato membro è un esercizio aritmetico, che dà un quadro incompleto dei vantaggi che il singolo Stato membro trae dall'Unione.

L'UNITÀ MONETARIA

Tutti i dati finanziari sono espressi in milioni di euro (Mio EUR), e sono stati arrotondati al decimo di milione. I totali, quando presenti, rappresentano l'arrotondamento del valore esatto e, pertanto, non rappresentano necessariamente la somma degli arrotondamenti.

LA NOMENCLATURA

Nella presentazione dei dati storici, la Corte usa, per ciascun esercizio, le prospettive finanziarie corrispondenti all'esercizio in causa.

ABBREVIAZIONI E SIMBOLI

CE	Comunità europea (europee)
CECA	Comunità europea del carbone e dell'acciaio
CEE	Comunità economica europea
CEEA o Euratom	Comunità europea dell'energia atomica
EFTA	Associazione europea di libero scambio
UE	Unione europea
PNL	Prodotto nazionale lordo
IVA	Imposta sul valore aggiunto
ATS	Scellino austriaco
BEF	Franco belga
DEM	Marco tedesco
DKK	Corona danese (krone)
ESP	Peseta spagnola
FIM	Marco finlandese
FRF	Franco francese
GBP	Lira sterlina
GRD	Dracma greca
IEP	Lira irlandese (punt)
ITL	Lira italiana
LUF	Franco lussemburghese
NLG	Fiorino olandese
PTE	Escudo portoghese

⁽¹⁾ Per l'esercizio 2000: conto di gestione e bilancio finanziario relativi alle operazioni del bilancio dell'esercizio 2000 [Doc. SEC(2001) 528-531].

SEK	Corona svedese (krona)
EUR	Euro
Mio EUR	Milione(i) di euro
SD	Stanziamanti dissociati
SND	Stanziamanti non dissociati
SI	Stanziamanti d'impegno
SP	Stanziamanti di pagamento
SPI	Stanziamanti per impegni
SPP	Stanziamanti per pagamenti
B	Belgio
DK	Danimarca
D	Germania
EL	Grecia
E	Spagna
F	Francia
IRL	Irlanda
I	Italia
L	Lussemburgo
NL	Paesi Bassi
A	Austria
P	Portogallo
FIN	Finlandia
S	Svezia
UK	Regno Unito
EUR 15	Totale dei 15 Stati membri della Comunità europea
RF	Regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 (cfr. anche l'avviso ai lettori alla pagina II)
GU	<i>Gazzetta ufficiale delle Comunità europee</i>
S	Sezione del bilancio generale
Ss	Sottosezione del bilancio generale
T	Titolo del bilancio generale
C	Capitolo del bilancio generale
0,0	Dati compresi fra zero e 0,05
—	Mancanza di dati
%	Percentuale
G	Grafico a cui si fa riferimento in altri grafici (ad esempio: G III)

INFORMAZIONI DI BASE SUL BILANCIO GENERALE

1. ORIGINE DEL BILANCIO GENERALE

Il bilancio generale è stato istituito dal trattato di fusione ⁽²⁾ (articolo 20). A decorrere dal 1° gennaio 1968, esso sostituisce i tre bilanci separati delle Comunità europee, esistenti prima della fusione: il bilancio amministrativo della CECA, il bilancio della CEE e il bilancio di funzionamento della CEEA; il bilancio delle ricerche e degli investimenti della CEEA risulta, a partire dal 1971, incluso nel bilancio generale in virtù del trattato di Lussemburgo ⁽³⁾ (articolo 10).

2. FONDAMENTO GIURIDICO

Il bilancio generale è disciplinato dalle disposizioni finanziarie dei trattati di Parigi ⁽⁴⁾ (articolo 78 del trattato CECA) e Roma ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ (articoli da 268 a 280 CE e articoli da 171 a 183 CEEA) nonché da alcuni regolamenti finanziari ⁽⁷⁾.

3. PRINCIPI FONDAMENTALI DEL BILANCIO ENUNCIATI DAI TRATTATI E DAL REGOLAMENTO FINANZIARIO

Tutte le entrate e tutte le spese comunitarie devono essere iscritte in un unico bilancio (principio dell'unità). Le entrate servono a finanziare indistintamente l'insieme delle spese e devono, analogamente alle spese, essere iscritte in bilancio e successivamente nel rendiconto finanziario, per il loro importo integrale e senza contrazione (principio dell'universalità). Gli stanziamenti sono specificati in funzione della natura e della destinazione (principio della specificazione). Il bilancio è adottato per la durata di un esercizio finanziario (principio dell'annualità). Esso è in pareggio (principio dell'equilibrio). Esistono alcune eccezioni ai succitati principi.

4. CONTENUTO E STRUTTURA DEL BILANCIO GENERALE

Il bilancio si suddivide in uno «stato generale delle entrate» e in uno «stato delle entrate e delle spese»; quest'ultimo è suddiviso, a sua volta, in otto sezioni: (I) Parlamento; (II) Consiglio (allegato fino al 1994: Comitato economico e sociale); (III) Commissione ⁽⁸⁾, (IV) Corte di giustizia; (V) Corte dei conti; (VI) Comitato economico e sociale; (VII) Comitato delle regioni; (VIII) Mediatore europeo.

All'interno di ogni sezione ⁽⁸⁾, le entrate e le spese sono classificate per linea di bilancio (titoli, capitoli, articoli ed eventualmente voci) in funzione della loro natura e destinazione.

⁽²⁾ Trattato di fusione (8 aprile 1965): trattato che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee.

⁽³⁾ Trattato di Lussemburgo (22 aprile 1970): trattato che modifica talune disposizioni in materia di bilancio dei trattati che istituiscono le Comunità europee e del trattato di fusione.

⁽⁴⁾ Trattato di Parigi (18 aprile 1951): trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA).

⁽⁵⁾ Trattato di Roma (25 marzo 1957): trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE).

⁽⁶⁾ Trattato di Roma (25 marzo 1957): trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom).

⁽⁷⁾ Principalmente il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 (GU L 356 del 31.12.1977). Cfr. al riguardo l'avviso ai lettori sul retro della copertina a pag. II.

⁽⁸⁾ La sezione III (Commissione) consta di due parti: la parte A «Spese per il personale e di funzionamento» e la parte B «Spese operative»; quest'ultima è suddivisa in sottosezioni a cui corrispondono grandi settori di attività.

5. L'UNITÀ MONETARIA DEL BILANCIO GENERALE

Il bilancio è stabilito ed eseguito in euro. L'euro ha sostituito l'unità monetaria europea dal 1° gennaio 1999, in applicazione del regolamento (CE) n. 1103/97 del Consiglio.

I tassi di conversione irrevocabili fra l'euro e le monete nazionali partecipanti sono stati stabiliti come segue: 1 EUR = 13,7603 ATS = 40,3399 BEF = 1,95583 DEM = 166,386 ESP = 5,94573 FIM = 6,55957 FRF = 0,787564 IEP = 1 936,27 ITL = 40,3399 LUF = 2,20371 NLG = 200,482 PTE = 340,750 GRD.

6. IL FINANZIAMENTO DEL BILANCIO GENERALE (ENTRATE DI BILANCIO)

Il bilancio generale è sostanzialmente finanziato dalle risorse proprie delle Comunità: prelievi agricoli, contributi zucchero e isoglucosio, dazi doganali, risorse proprie provenienti dall'IVA e risorse proprie basate sul PNL. Per informazioni più dettagliate si vedano le disposizioni regolamentari in vigore ⁽⁹⁾.

Oltre alle risorse proprie, esistono altre entrate marginali (cfr. il grafico I).

7. TIPI DI STANZIAMENTI DI BILANCIO

Per far fronte alle spese previste, il bilancio generale distingue i seguenti tipi di stanziamenti di bilancio:

- a) gli stanziamenti dissociati (SD), utilizzati per finanziare azioni pluriennali in talune aree di bilancio. Essi si suddividono in stanziamenti d'impegno (SI) e stanziamenti di pagamento (SP):
 - gli stanziamenti d'impegno consentono di contrarre, nel corso dell'esercizio, obblighi giuridici per azioni pluriennali,
 - gli stanziamenti di pagamento consentono di finanziare le spese derivanti da impegni contratti durante l'esercizio in corso e durante gli esercizi precedenti;
- b) gli stanziamenti non dissociati (SND), destinati a far fronte all'impegno ed al pagamento delle spese relative ad azioni annuali nel corso di ciascun esercizio finanziario.

Pertanto, è importante stabilire, per ciascun esercizio, i due totali seguenti:

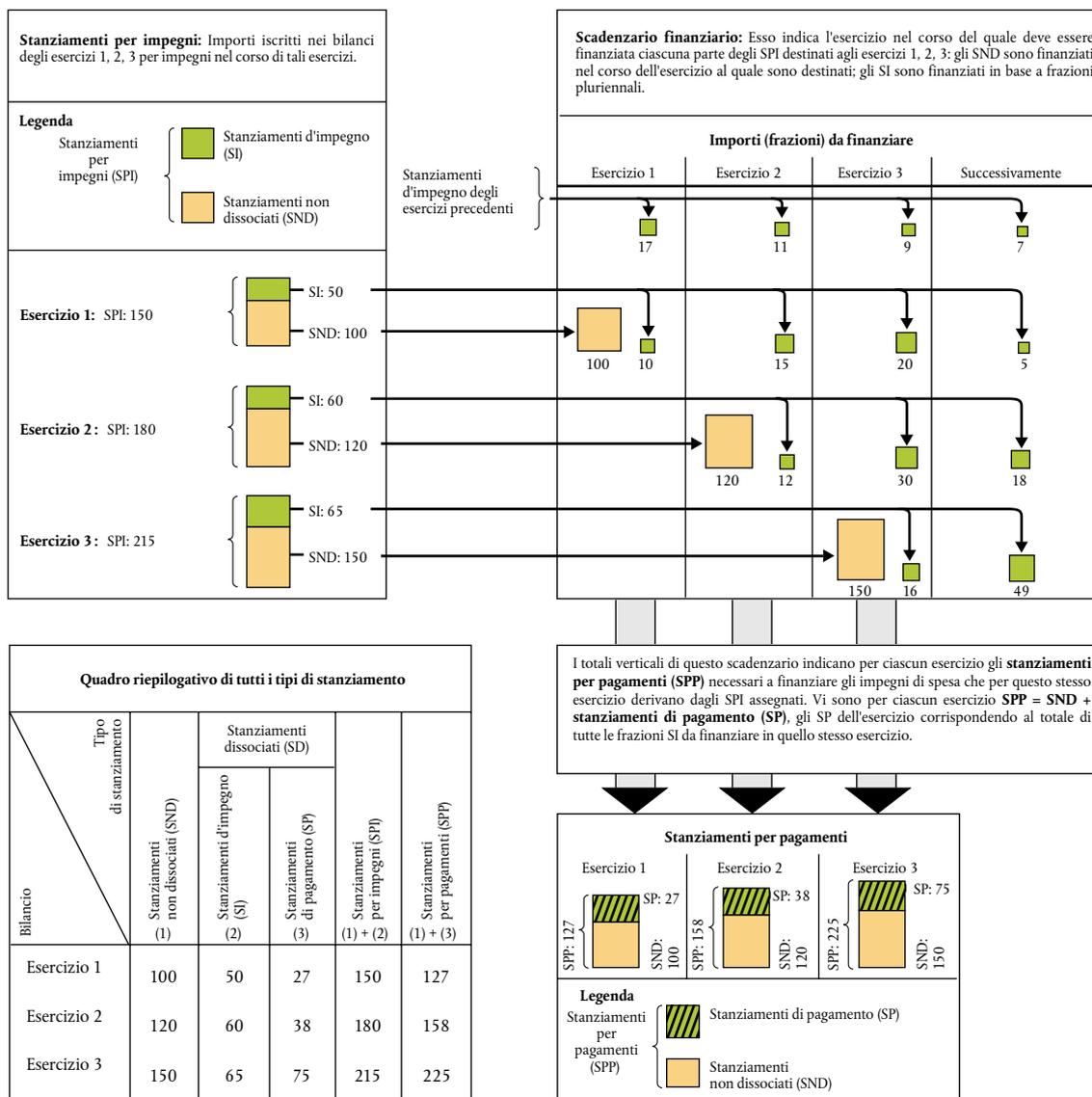
- a) il totale degli stanziamenti per impegni (SPI) ⁽¹⁰⁾ = stanziamenti non dissociati (SND) + stanziamenti d'impegno (SI) ⁽¹⁰⁾;
- b) il totale degli stanziamenti per pagamenti (SPP) ⁽¹⁰⁾ = stanziamenti non dissociati (SND) + stanziamenti di pagamento (SP) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Principali atti giuridici in materia di risorse proprie: sesta direttiva del Consiglio del 17 maggio 1977 — Sistema comune di IVA: base imponibile uniforme (GU L 145 del 13.6.1977); decisione 94/728/CE del Consiglio, del 31 ottobre 1994 (GU L 293 del 12.11.1994); regolamento (CEE, Euratom) n. 1552/89 del 29 maggio 1989 (GU L 155 del 7.6.1989); regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89, del 29 maggio 1989 (GU L 155 del 7.6.1989); direttiva 89/130/CEE, Euratom del Consiglio, del 13 febbraio 1989, relativa all'armonizzazione della fissazione del PNL (GU L 49 del 21.2.1989).

⁽¹⁰⁾ È importante tener presenti le differenze fra «stanziamenti per impegni» e «stanziamenti d'impegno», e fra «stanziamenti per pagamenti» e «stanziamenti di pagamento». I due termini «stanziamenti d'impegno» e «stanziamenti di pagamento» vengono usati esclusivamente nel contesto degli stanziamenti dissociati.

Le entrate iscritte in bilancio servono a coprire gli stanziamenti per pagamenti. Non è necessario che gli stanziamenti d'impegno siano coperti da entrate.

Il seguente schema semplificato (con importi fittizi) mostra l'incidenza di questi tipi di stanziamenti su ciascun esercizio.



8. L'ESECUZIONE DEL BILANCIO GENERALE

8.1. *La responsabilità dell'esecuzione*

La Commissione provvede all'esecuzione del bilancio conformemente al regolamento finanziario, sotto la propria responsabilità e nei limiti degli stanziamenti assegnati; essa riconosce alle altre istituzioni i poteri necessari all'esecuzione delle rispettive sezioni del bilancio ⁽¹¹⁾. Il regolamento finanziario specifica le procedure di esecuzione e in particolare la responsabilità degli ordinatori, dei contabili, degli amministratori delle anticipazioni e dei controllori finanziari delle istituzioni ⁽¹²⁾. In taluni settori specifici (soprattutto il FEAOG-Garanzia e i Fondi strutturali) la gestione dei fondi comunitari è condivisa con gli Stati membri.

8.2. *L'acquisizione delle entrate*

Le previsioni di entrata sono iscritte in bilancio con riserva di eventuali modifiche apportate da bilanci rettificativi e suppletivi.

Per quanto riguarda le entrate, l'esecuzione del bilancio consiste nell'accertamento dei diritti e nella riscossione degli importi dovuti alle Comunità (risorse proprie ed altre entrate). Essa è disciplinata da disposizioni specifiche ⁽¹³⁾. Per entrate effettive di un esercizio si intende la somma delle riscossioni di diritti accertati dell'esercizio in corso e di diritti di esercizi precedenti ancora da riscuotere.

È da rilevare che per i dazi doganali, i prelievi agricoli e i contributi zucchero e isoglucosio gli Stati membri provvedono alla riscossione degli importi dovuti per conto delle Comunità. Gli Stati membri trattengono, a titolo delle spese di riscossione, il 10 % degli importi corrispondenti da versare.

8.3. *L'esecuzione delle spese*

Le previsioni di spesa sono iscritte in bilancio.

L'esecuzione delle spese iscritte in bilancio, vale a dire l'evoluzione e l'utilizzo degli stanziamenti, può essere sintetizzata come segue:

a) stanziamenti per impegni:

- i) *evoluzione degli stanziamenti*: l'insieme degli stanziamenti per impegni disponibili nel corso di un dato esercizio consta dei seguenti elementi: bilancio iniziale (SND e SI) + bilanci rettificativi e suppletivi + entrate supplementari ⁽¹⁴⁾ + storni ⁽¹¹⁾ + stanziamenti d'impegno riportati dall'esercizio precedente ⁽¹⁵⁾ + riporti non automatici ⁽¹⁶⁾ dall'esercizio precedente non ancora impegnati (SND) + stanziamenti d'impegno disimpegnati dei precedenti esercizi e ricostituiti ⁽¹⁷⁾ + riversamento di acconti che dà luogo a riutilizzo ⁽¹⁸⁾;

⁽¹¹⁾ Cfr. l'articolo 78 quinto CECA, 274 CE, 179 CEEA e 22, paragrafo 2, del regolamento finanziario.

⁽¹²⁾ Cfr. gli articoli da 21 a 55 e da 73 a 77 del regolamento finanziario.

⁽¹³⁾ Cfr. gli articoli da 28 a 35 del regolamento finanziario e il regolamento (CEE, Euratom) n. 1552/89 del Consiglio, del 29 maggio 1989 (GUL 155 del 7.6.1989).

⁽¹⁴⁾ Cfr. l'articolo 96, paragrafo 2, del regolamento finanziario.

⁽¹⁵⁾ Cfr. l'articolo 7, paragrafo 2, lettera a), del regolamento finanziario.

⁽¹⁶⁾ Cfr. l'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), e l'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento finanziario.

⁽¹⁷⁾ Cfr. l'articolo 7, paragrafo 6, del regolamento finanziario.

⁽¹⁸⁾ Cfr. l'articolo 7, paragrafo 7, del regolamento finanziario.

- ii) *utilizzo degli stanziamenti*: gli stanziamenti per impegni definitivi sono disponibili nel corso dell'esercizio per contrarre impegni (stanziamenti per impegni utilizzati = importo degli impegni contratti);
 - iii) *riporti degli stanziamenti dell'esercizio all'esercizio successivo*: gli stanziamenti non dissociati dell'esercizio che non sono stati impegnati, possono essere oggetto di un riporto non automatico all'esercizio successivo, previa autorizzazione dell'autorità di bilancio ⁽¹⁶⁾. Gli stanziamenti d'impegno dell'esercizio inutilizzati possono essere riportati dalla Commissione all'esercizio successivo ⁽¹⁵⁾. Nel caso delle spese per conto terzi è possibile procedere nuovamente a riporti;
 - iv) *annullamento di stanziamenti*: il saldo è annullato;
- b) stanziamenti per pagamenti:
- i) *evoluzione degli stanziamenti*: l'insieme degli stanziamenti per pagamenti, disponibile nel corso dell'esercizio, consta dei seguenti elementi: bilancio iniziale (SND e SP) + bilanci rettificativi e suppletivi + entrate supplementari ⁽¹⁴⁾ + storni ⁽¹¹⁾ + stanziamenti riportati dall'esercizio precedente sotto forma di riporti di diritto ⁽¹⁹⁾ o di riporti non automatici ⁽²⁰⁾ + riversamento di acconti che dà luogo a riutilizzo ⁽¹⁸⁾;
 - ii) *utilizzo degli stanziamenti*: gli stanziamenti per pagamenti sono disponibili nel corso dell'esercizio per eseguire pagamenti (stanziamenti per pagamenti utilizzati = importo dei pagamenti eseguiti sugli stanziamenti dell'esercizio);
 - iii) *riporti di stanziamenti dell'esercizio all'esercizio successivo*: gli stanziamenti dell'esercizio inutilizzati possono essere riportati all'esercizio successivo sotto forma di riporti di diritto ⁽¹⁹⁾ o di riporti non automatici ⁽²⁰⁾. Nel caso delle spese per conto terzi è possibile procedere nuovamente a riporti;
 - iv) *annullamento di stanziamenti*: il saldo è annullato;
 - v) *totale dei pagamenti eseguiti nel corso dell'esercizio*: pagamenti a fronte di stanziamenti per pagamenti dell'esercizio + pagamenti a fronte di stanziamenti per pagamenti riportati dall'esercizio precedente;
 - vi) *le spese effettive a carico di un esercizio*: spese del conto di gestione consolidato (cfr. il punto 8.4) = pagamenti a fronte di stanziamenti per pagamenti dell'esercizio + stanziamenti per pagamenti dell'esercizio riportati all'esercizio successivo.

8.4. Conto di gestione consolidato e computo del saldo dell'esercizio

Alla chiusura di ciascun esercizio viene compilato il conto di gestione consolidato. Su tale base viene calcolato il saldo dell'esercizio, iscritto nel bilancio dell'esercizio successivo tramite un bilancio rettificativo ⁽²¹⁾.

9. RENDIMENTO DEI CONTI

I conti di un dato esercizio sono trasmessi, entro e non oltre il 1° maggio dell'esercizio successivo, al Parlamento, al Consiglio e alla Corte dei conti; tali conti sono presentati sotto forma di un conto di gestione e di un bilancio finanziario, corredati di un'analisi della gestione finanziaria ⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Cfr. l'articolo 7, paragrafo 1), lettera b), del regolamento finanziario.

⁽²⁰⁾ Cfr. l'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), e l'articolo 7, paragrafo 2, lettera b), del regolamento finanziario.

⁽²¹⁾ Cfr. l'articolo 32 del regolamento finanziario e gli articoli 15 e 16 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1552/89 del Consiglio (GU L 155 del 7.6.1989).

⁽²²⁾ Cfr. gli articoli da 78 a 82 del regolamento finanziario.

10. CONTROLLO ESTERNO

Dal 1977 il controllo esterno sul bilancio generale viene espletato dalla Corte dei conti delle Comunità europee ⁽²³⁾, la quale esamina i conti di tutte le entrate e di tutte le spese del bilancio generale. Essa presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni. La Corte controlla anche la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria. I controlli possono essere svolti prima della chiusura dei conti dell'esercizio finanziario in causa, e sono cartolari e, in caso di necessità, espletati in loco, presso le istituzioni delle Comunità e negli Stati membri. La Corte dei conti redige una relazione annuale su ciascun esercizio e può presentare, in qualsiasi momento, le sue osservazioni su problemi particolari ed emanare pareri su richiesta di una qualsiasi delle istituzioni della Comunità.

11. DISCARICO E «FOLLOW-UP»

Dal 1977 si applicano le seguenti disposizioni ⁽²⁴⁾: entro il 30 aprile del secondo anno successivo all'esercizio in causa, il Parlamento, su raccomandazione del Consiglio, dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio. A tale scopo, il Consiglio e il Parlamento esaminano i conti presentati dalla Commissione e la relazione annuale della Corte dei conti. Le istituzioni devono adottare tutte le misure opportune per dar seguito alle osservazioni contenute nelle decisioni di discarico e riferire in merito alle misure prese ⁽²⁵⁾.

GRAFICI

BILANCIO GENERALE PER L'ESERCIZIO 2000 ED ESECUZIONE DEL BILANCIO NEL CORSO DELL'ESERCIZIO 2000

- G I — Bilancio generale 2000 — Previsioni di entrata e stanziamenti per pagamenti definitivi
- G II — Bilancio generale 2000 — Stanziamenti per impegni
- G III — Stanziamenti per impegni disponibili nel 2000 e loro utilizzazione, per rubrica delle prospettive finanziarie
- G IV — Stanziamenti per pagamenti disponibili nel 2000 e loro utilizzazione, per rubrica delle prospettive finanziarie
- G V — Pagamenti effettuati nel 2000, per rubrica delle prospettive finanziarie
- G VI — Pagamenti effettuati nel 2000, per Stato membro

DATI STORICI RELATIVI ALL'ESECUZIONE DEL BILANCIO GENERALE (1996-2000)

- G VII — Evoluzione e utilizzo degli stanziamenti per pagamenti durante il periodo 1996-2000, per rubrica delle prospettive finanziarie

⁽²³⁾ Cfr. gli articoli 45 A, 45 B e 45 C CECA, 246, 247 e 248 CE, 160 A, 160 B e 160 C CEEA e da 83 a 90 del regolamento finanziario.

⁽²⁴⁾ Cfr. gli articoli 78 ottavo CECA, 276 CE e 180 ter CEEA.

⁽²⁵⁾ Cfr. l'articolo 89 del regolamento finanziario.

Grafico I

Bilancio generale 2000 — Previsioni di entrata e stanziamenti per pagamenti definitivi

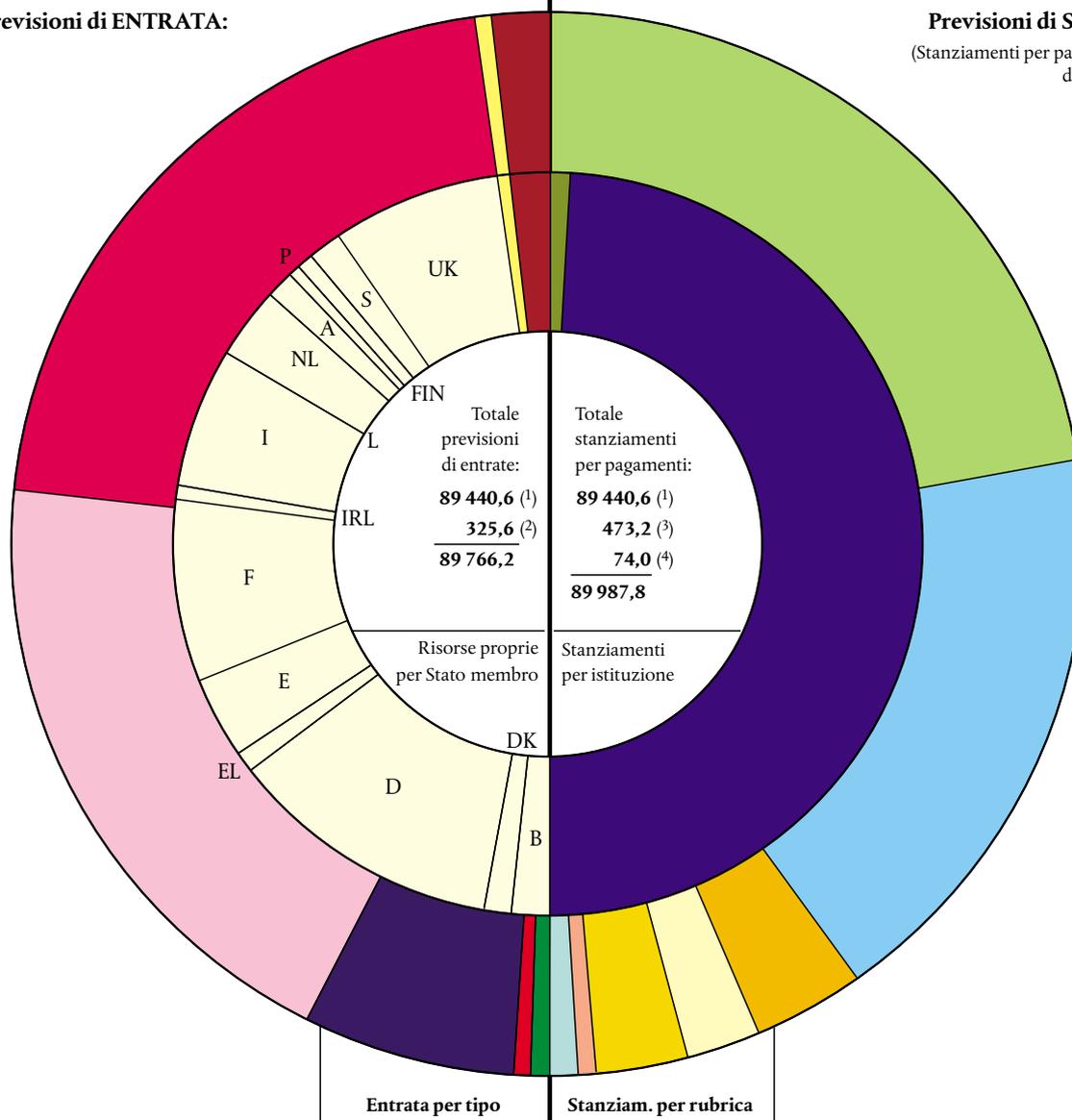
[per il criterio di entrata, cfr. le «Informazioni di base sul bilancio generale», punto 8.2 e per informazioni più dettagliate cfr. il capitolo 1, tabella 1,1; per il criterio di spesa, cfr. le «Informazioni di base sul bilancio generale», punto 8.3 e per informazioni più dettagliate cfr. il grafico IV, colonna (a)]

(Mio EUR e %)

Previsioni di ENTRATA:

Previsioni di SPESA:

(Stanziamenti per pagamenti definitivi)



Legenda entrate

■ Totale delle risorse proprie (per Stato membro)	
■ Diritti agricoli	992,0 (1,1 %)
■ Contributi zucchero e isoglucosio	1 046,4 (1,2 %)
■ Dazi doganali	11 665,3 (13 %)
■ Risorse proprie derivanti dall'IVA	34 048,6 (37,9 %)
■ Risorse PNL	37 805,1 (42,1 %)
■ Altre entrate	999,7 (1,1 %)
■ Eccedenza disponibile dall'esercizio prec.	3 209,1 (3,6 %)

⁽¹⁾ Dopo bilancio rettificativo e suppletivo.⁽²⁾ Entrate relative alla partecipazione di terzi.

Legenda spese

Rubrica delle prospettive finanziarie

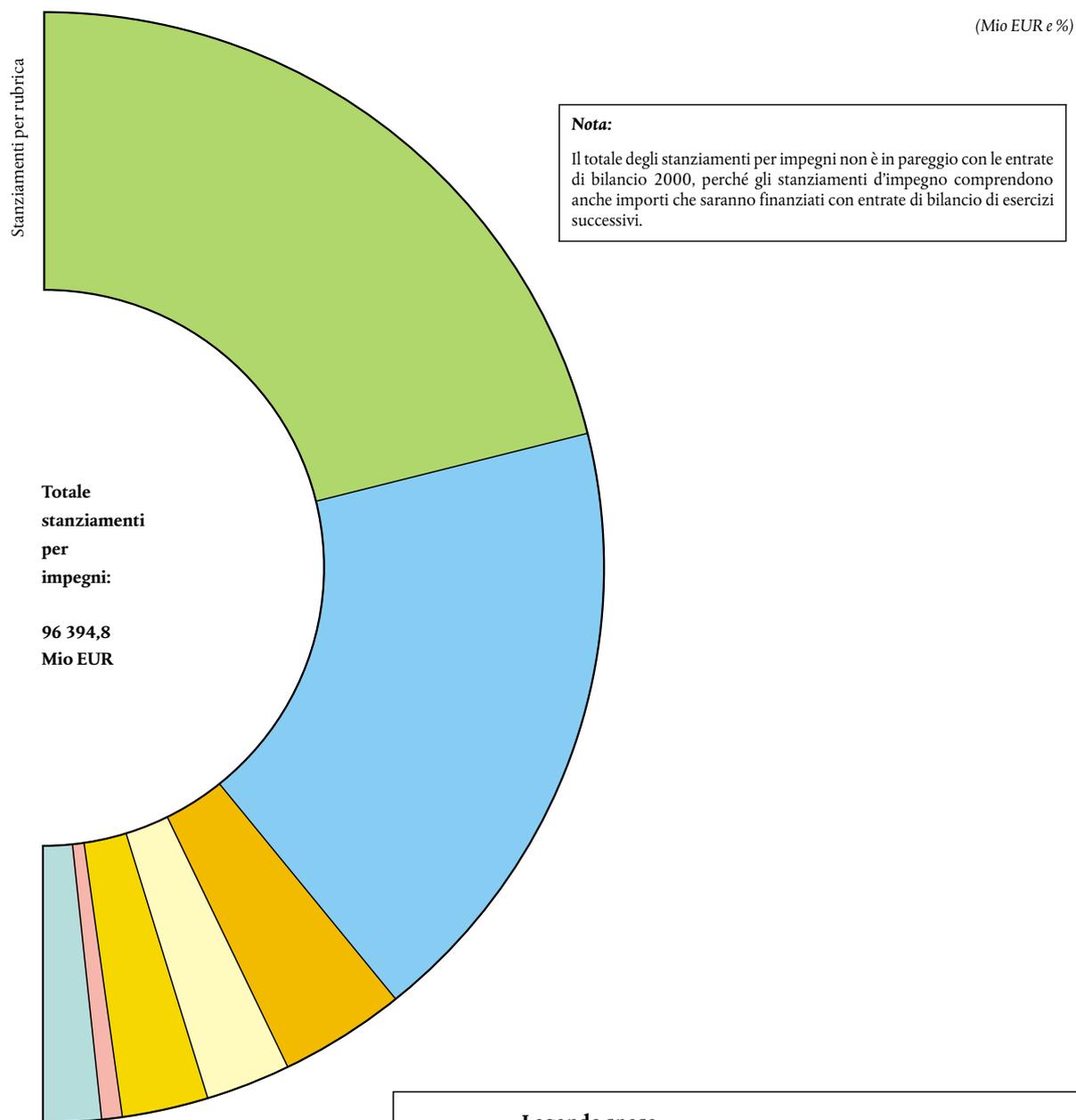
■ 1. Politica agricola comune	40 683,9 (45,2 %)
■ 2. Azioni strutturali	31 831,4 (35,4 %)
■ 3. Politiche interne	6 193,1 (6,9 %)
■ 4. Azioni esterne	3 928,3 (4,4 %)
■ 5. Spese amministrative	4 735,7 (5,3 %)
■ 6. Riserve	1 036,0 (1,2 %)
■ 7. Aiuto di preadesione	1 579,4 (1,8 %)
■ Stanziamenti disponibili per altre istituzioni	1 656,0 (1,8 %)
■ Stanziamenti a disposiz. della Commissione, di cui stanziamenti operativi	88 331,8 (98,2 %)
	85 252,1 (94,7 %)

⁽¹⁾ Dopo bilancio rettificativo e suppletivo.⁽³⁾ Storno tra linee di bilancio, entrate assegnate e stanziam. ricostituiti.⁽⁴⁾ Spesa EFTA.

Grafico II

Bilancio generale 2000 — Stanziamenti per impegni

[dopo bilanci rettificativi e suppletivi: per maggiori informazioni, cfr. il grafico III, colonna (b)]



Legenda spese

Rubriche delle prospettive finanziarie

■	1. Politica agricola comune	40 717,0 (42,2 %)
■	2. Azioni strutturali	34 914,0 (36,2 %)
■	3. Politiche interne	6 582,5 (6,8 %)
■	4. Azioni esterne	5 217,1 (5,4 %)
■	5. Spese amministrative	4 757,9 (4,9 %)
■	6. Riserve	1 036,0 (1,1 %)
■	7. Aiuto di preadesione	3 170,4 (3,3 %)

Grafico III
Stanziamanti per impegni disponibili nel 2000 e loro utilizzazione,
per rubrica delle prospettive finanziarie

(Mio EUR)

Rubriche e settori delle prospettive finanziarie [sono indicati tra parentesi le corrispondenti sezioni (S.), sottosezioni (Ss.), titoli (T.) e capitoli (C.) della nomenclatura di bilancio 2000]	Prospettive finanziarie	Stanziamanti definitivi		Utilizzazione degli stanziamenti				
		Importo (¹) (²)	Tasso (%)	Impegni contratti nel 2000	Tasso di utiliz. (%)	Riporti al 2000 nel 2001 (³)	Annullamenti	Tasso (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(d)	(d)	(e) = (b) - (c) - (d)	(e)/(b)
1. Politica agricola comune	41 738	40 717,0 (⁴)	97,6	40 466,7	99,4	—	250,3 (⁴)	0,6
Mercati		36 512,1 (⁴)		36 290,3	99,4	—	221,8 (⁴)	0,6
1.1 Seminativi (C. B1-1 0)		16 672,0		16 663,1	99,9	—	8,9	0,1
1.2 Zuccheri (C. B1-1 1)		1 942,0		1 910,2	98,4	—	31,8	1,6
1.3 Grassi e piante proteiche (C. B1-1 2 e 1 3)		2 593,0		2 591,5	99,9	—	1,5	0,1
1.4 Prodotti ortofrutticoli (C. B1-1 5)		1 567,0		1 551,3	99,0	—	15,7	1,0
1.5 Vino (C. B1-1 6)		766,0		765,5	99,9	—	0,5	0,1
1.6 Tabacco (C. B1-1 7)		994,0		989,4	99,5	—	4,6	0,5
1.7 Prodotti lattiero-caseari (C. B1-2 0)		2 550,0		2 544,3	99,8	—	5,7	0,2
1.8 Carni, uova e pollame (C. B1-2 1-2 4)		6 752,0		6 710,3	99,4	—	41,7	0,6
1.9 Mercati vari (C. B1-1 4 e B1-1 8)		1 375,0		1 341,5	97,6	—	33,5	2,4
1.10 Altre azioni (C. B1-2 5-3 0)		1 301,1 (⁴)		1 223,3	94,0	—	77,8 (⁴)	6,0
1.11 Sviluppo rurale e misure di accompagnamento (T. B1-4 e 5)		4 204,9 (⁴)		4 176,4	99,3	—	28,5 (⁴)	0,7
2. Azioni strutturali	32 678	34 914,0	106,8	20 089,5	57,5	8 638,8	6 185,6	17,7
Fondi strutturali		32 252,3	(¹)	17 843,2	55,3	8 225,3	6 183,8	19,2
2.1 Obiettivo 1 (C. B2-1 0)		21 667,3		12 703,9	58,6	5 374,8	3 588,6	16,6
2.2 Obiettivo 2 (C. B2-1 1)		4 223,0		709,9	16,8	2 648,7	864,4	20,5
2.3 Obiettivo 3 (C. B2-1 2)		3 561,7		3 373,4	94,7	187,8	0,6	0,0
2.4 Altre azioni strutturali (C. B2-1 3)		190,4		171,9	90,3	14,0	4,5	2,4
2.5 Iniziative comunitarie (B2-1 4)		2 546,2		851,0	33,4	—	1 695,2	66,6
2.6 Azioni innovatrici e assistenza tecnica (C. B2-1 6)		63,6		33,1	52,0	—	30,5	48,0
2.7 Fondo di coesione (T. B2-3)		2 661,7		2 246,4	84,4	413,5	1,8	0,1
2.8 SEE Meccanismo finanziario (T. B2-4)		—		—	—	—	—	—
3. Politiche interne	6 031	6 582,5 (⁴)	109,1	6 008,3	91,3	442,6	131,7 (⁴)	2,0
3.1 Ricerca e sviluppo tecnologico (Ss. B6)		4 054,7	(¹)	3 819,5	94,2	211,4	23,8	0,6
3.2 Altre azioni strutturali (C. B2-5-9)		133,6 (⁴)		128,4	96,2	—	5,1 (⁴)	3,8
3.3 Formazione, gioventù e azioni sociali (Ss. B3)		967,9		901,7	93,2	42,3	23,9	2,5
3.4 Energia, Euratom e ambiente (Ss. B4)		219,2		68,3	31,2	139,5	11,3	5,2
3.5 Consumatori, mercato interno, industria e reti (Ss. B5)		1 207,3 (⁴)		1 090,3	90,3	49,4	67,6 (⁴)	5,6
4. Azioni esterne	4 627	5 217,1 (⁴)	112,8	4 986,8	95,6	39,4	190,9 (⁴)	3,7
4.1 Aiuto alimentare (T. B7-2)		950,9	(¹)	947,7	99,7	0,0	3,1	0,3
4.2 Cooperazione (T. B7-3 - B7-5)		3 501,1 (⁴)		3 350,2	95,7	9,0	142,0 (⁴)	4,1
4.3 Altre azioni di cooperazione (T. B7-6)		361,7 (⁴)		343,7	95,0	13,8	4,2 (⁴)	1,2
4.4 Iniziative per la democrazia e i diritti dell'uomo (T. B7-7)		96,9		93,8	96,8	—	3,1	3,2
4.5 Aspetti esterni di determinate politiche comunitarie (T. B7-8)		233,6 (⁴)		202,0	86,5	6,7	24,8 (⁴)	10,6
4.6 Strategia di preadesione a favore dei paesi mediterranei (C. B7-0 4)		15,0		7,7	51,3	7,3	—	—
4.7 Politica estera e di sicurezza comune (Ss. B8)		57,9		41,6	71,9	2,6	13,7	23,6
5. Spese amministrative	4 638	4 757,9	102,6	4 685,9	98,5	2,6	69,3	1,5
5.1 Parlamento (S. I)		979,9	(¹)	972,8	99,3	—	7,1	0,7
5.2 Consiglio (S. II)		354,5		349,7	98,7	—	4,8	1,3
5.3 Commissione (S. III)		3 075,5		3 028,9	98,5	2,6	44,0	1,4
5.4 Corte di giustizia (S. IV)		131,3		129,4	98,6	—	1,9	1,4
5.5 Corte dei conti (S. V)		70,3		66,3	94,3	—	4,0	5,7
5.6 Comitato economico e sociale (S. VI)		107,4		103,5	96,4	—	3,9	3,6
5.7 Comitato delle regioni (S. VII)		35,2		32,1	91,3	—	3,1	8,7
5.8 Mediatore europeo (S. VIII)		3,9		3,2	82,5	—	0,7	17,5
6. Riserve	906	1 036,0	114,3	186,3	18,0	—	849,7	82,0
6.1 Riserva monetaria (T. B1-6)		810,0	(¹)	—	—	—	810,0	100,0
6.2 Riserva per garanzia (C. B0-2 3 e 2 4)		203,0		186,3	91,8	—	16,7	8,2
6.3 Riserva per aiuti d'urgenza (C. B7-9 1)		23,0		—	—	—	23,0	100,0
7. Aiuto di preadesione	3 174	3 170,4	99,9	3 112,4	98,2	44,7	13,3	0,4
7.1 SAPARD (C. B7-0 1)		529,0		528,9	100,0	—	0,1	0,0
7.2 ISPA (C. B7-0 2)		1 058,0		1 016,3	96,1	41,2	0,5	0,0
7.3 PHARE (preadesione) (C. B7-0 3)		1 583,4		1 567,2	99,0	3,4	12,7	0,8
8. Riserve ed accantonamenti (T. B0-4)		—	(⁴)	—	—	—	—	—
Totale generale stanziamenti per impegni	93 792	96 394,8	102,8 (¹)	79 535,9	82,5	9 168,2	7 690,7	8,0
Totale generale stanziamenti per pagamenti	91 322	94 808,6	103,8 (¹)	83 331,1	87,9	2 609,3	8 868,2	9,4

(¹) Stanziamenti di bilancio modificati dopo aver tenuto conto degli stanziamenti d'impegno riportati dal 1999 o ricostituiti nel 2000, degli stanziamenti corrispondenti alle entrate relative alle prestazioni per conto terzi, dei riporti non automatici dal 1999, degli storni tra linee di bilancio e degli stanziamenti EFTA. Di conseguenza, gli stanziamenti disponibili superano il massimale previsto per alcune rubriche delle prospettive finanziarie.

(²) Non comprese le operazioni di riutilizzo delle entrate dell'esercizio e delle entrate riportate dall'esercizio precedente dell'ordine di 226,3 Mio EUR.

(³) Compresi gli stanziamenti rimasti disponibili relativi alle prestazioni per conto terzi.

(⁴) Dopo la ripartizione degli stanziamenti accantonati (C. B0-4 0): Ss. B1 (24,9 Mio EUR), B2 (1 Mio EUR), B5 (12 Mio EUR) e B7 (24,2 Mio EUR).

Grafico IV
Stanziamanti per pagamenti disponibili nel 2000 e loro utilizzazione,
per rubrica delle prospettive finanziarie

(Mio EUR)

Rubriche e settori delle prospettive finanziarie [sono indicati tra parentesi le corrispondenti sezioni (S.), sottosezioni (Ss.), titoli (T.) e capitoli (C.) della nomenclatura di bilancio 2000]	Stanz. definitivi ⁽¹⁾ ⁽²⁾	Utilizzazione degli stanziamenti				
		Pagamenti nel 2000	Tasso di utilizz. (%)	Riporti to 2001	Annullamenti	Tasso (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
1. Politica agricola comune	40 822,3 ⁽³⁾	40 505,9	99,2	52,3	264,2 ⁽³⁾	0,6
Mercati	36 617,4 ⁽³⁾	36 329,4	99,2	52,3	235,7 ⁽³⁾	0,6
1.1 Seminativi (C. B1-1 0)	16 672,0	16 663,1	99,9	—	8,9	0,1
1.2 Zucchero (C. B1-1 1)	1 942,0	1 910,2	98,4	—	31,8	1,6
1.3 Grassi e piante proteiche (C. B1-1 2 e 1 3)	2 593,0	2 591,5	99,9	—	1,5	0,1
1.4 Prodotti ortofruttilicoli (C. B1-1 5)	1 567,0	1 551,3	99,0	—	15,7	1,0
1.5 Vino (C. B1-1 6)	766,0	765,5	99,9	—	0,5	0,1
1.6 Tabacco (C. B1-1 7)	996,9	986,7	99,0	3,0	7,2	0,7
1.7 Prodotti lattiero-caseari (C. B1-2 0)	2 550,0	2 544,3	99,8	—	5,7	0,2
1.8 Carni, uova e pollame (C. B1-2 1-2 4)	6 752,0	6 710,3	99,4	—	41,7	0,6
1.9 Mercati vari (C. B1-1 4 e B1-1 8)	1 375,0	1 341,5	97,6	—	33,5	2,4
1.10 Altre azioni (C. B1-2 5-3 0)	1 403,5 ⁽³⁾	1 265,1	90,1	49,3	89,1 ⁽³⁾	6,3
1.11 Sviluppo rurale e misure di accompagnamento (T. B1-4 e 5)	4 204,9 ⁽³⁾	4 176,4	99,3	—	28,5 ⁽³⁾	0,7
2. Azioni strutturali	35 579,8	27 590,8	77,5	1 470,0	6 519,0	18,3
Fondi strutturali	32 621,1	25 905,6	79,4	1 170,0	5 545,5	17,0
2.1 Obiettivo 1 (C. B2-1 0)	20 103,4	15 485,2	77,0	1 020,0	3 598,2	17,9
2.2 Obiettivo 2 (C. B2-1 1)	4 863,5	3 859,5	79,4	150,0	853,9	17,6
2.3 Obiettivo 3 (C. B2-1 2)	3 343,8	3 094,1	92,5	—	249,7	7,5
2.4 Altre azioni strutturali (C. B2-1 3)	1 056,7	980,6	92,8	—	76,1	7,2
2.5 Iniziative comunitarie (B2-1 4)	3 026,3	2 301,4	76,0	—	724,9	24,0
2.6 Azioni innovatrici e assistenza tecnica (C. B2-1 6)	227,4	184,7	81,2	—	42,7	18,8
2.7 Fondo di coesione (T. B2-3)	2 958,7	1 685,2	57,0	300,0	973,5	32,9
2.8 SEE Meccanismo finanziario (T. B2-4)	—	—	—	—	—	—
3. Politiche interne	6 416,1 ⁽³⁾	5 360,8	83,6	378,7	676,6 ⁽³⁾	10,5
3.1 Ricerca e sviluppo tecnologico (Ss. B6)	4 085,7	3 404,0	83,3	262,3	419,5	10,3
3.2 Altre azioni strutturali (C. B2-2 4-2 9)	159,7	146,4	91,6	0,9	12,5	7,8
3.3 Formazione, gioventù e azioni sociali (Ss. B3)	890,0	769,4	86,5	72,7	47,9	5,4
3.4 Energia, Euratom e ambiente (Ss. B4)	207,1	150,3	72,6	30,1	26,7	12,9
3.5 Consumatori, mercato interno, industria e reti (Ss. B5)	1 073,5 ⁽³⁾	890,7	83,0	12,8	170,0 ⁽³⁾	15,8
4. Azioni esterne	4 201,5 ⁽³⁾	3 841,0	91,4	173,7	186,8 ⁽³⁾	4,4
4.1 Aiuto alimentare (T. B7-2)	986,7	978,4	99,2	0,0	8,2	0,8
4.2 Cooperazione (T. B7-3 - B7-5)	2 522,2 ⁽³⁾	2 339,2	92,7	104,4	78,7 ⁽³⁾	3,1
4.3 Altre azioni di cooperazione (T. B7-6)	350,2 ⁽³⁾	278,1	79,4	37,3	34,8 ⁽³⁾	9,9
4.4 Iniziative per la democrazia e i diritti dell'uomo (T. B7-7)	92,4 ⁽³⁾	53,2	57,5	20,9	18,4 ⁽³⁾	19,9
4.5 Aspetti esterni di determinate politiche comunitarie (T. B7-8)	209,6 ⁽³⁾	169,0	80,6	2,1	38,5 ⁽³⁾	18,4
4.6 Strategia di preadesione a favore dei paesi mediterranei (C. B7-0 4)	2,0	—	—	—	2,0	100,0
4.7 Politica estera e di sicurezza comune (Ss. B8)	38,4	23,2	60,5	9,0	6,2	16,0
5. Spese amministrative	5 173,5	4 643,0	89,7	391,1	139,5	2,7
5.1 Parlamento (S. I)	1 083,3	979,9	90,5	87,1	16,2	1,5
5.2 Consiglio (S. II)	405,0	352,1	86,9	41,7	11,2	2,8
5.3 Commissione (S. III)	3 312,9	2 988,3	90,2	232,2	92,4	2,8
5.4 Corte di giustizia (S. IV)	138,3	128,0	92,5	7,4	3,0	2,2
5.5 Corte dei conti (S. V)	78,1	66,0	84,6	7,7	4,3	5,5
5.6 Comitato economico e sociale (S. VI)	114,6	97,1	84,7	10,0	7,5	6,6
5.7 Comitato delle regioni (S. VII)	37,0	28,3	76,4	4,7	4,1	11,0
5.8 Mediatore europeo (S. VIII)	4,4	3,2	73,2	0,4	0,8	18,0
6. Riserve	1 036,0	186,3	18,0	—	849,7	82,0
6.1 Riserva monetaria (T. B1-6)	810,0	—	—	—	810,0	100,0
6.2 Riserva per garanzia (C. B0-2 3 e 2 4)	203,0	186,3	91,8	—	16,7	8,2
6.3 Riserva per aiuti d'urgenza (C. B7-9 1)	23,0	—	—	—	23,0	100,0
7. Aiuto di preadesione	1 579,4	1 203,4	76,2	143,5	232,5	14,7
7.1 SAPARD (C. B7-0 1)	150,0	—	—	140,1	9,9	6,6
7.2 ISPA (C. B7-0 2)	175,0	2,5	1,5	—	172,5	98,5
7.3 PHARE (preadesione) (C. B7-0 3)	1 254,4	1 200,9	95,7	3,4	50,1	4,0
8. Riserve ed accantonamenti (T. B0-4)	— ⁽³⁾	—	—	—	— ⁽³⁾	—
Totale generale	94 808,6	83 331,1	87,9	2 609,3	8 868,2	9,4

⁽¹⁾ Stanziamenti di bilancio modificati dopo aver tenuto conto degli storni tra linee di bilancio, delle entrate relative alle prestazioni per conto terzi, degli stanziamenti ricostituiti in seguito a rversamenti di acconti e stanziamenti riportati dall'esercizio precedente. Questi ultimi spiegano la differenza di 4 820,8 Mio EUR tra gli stanziamenti definitivi del presente grafico ed il totale del grafico I.

⁽²⁾ Non comprese le operazioni di riutilizzo delle entrate dell'esercizio e delle entrate riportate dall'esercizio precedente, dell'ordine di 226,3 Mio EUR.

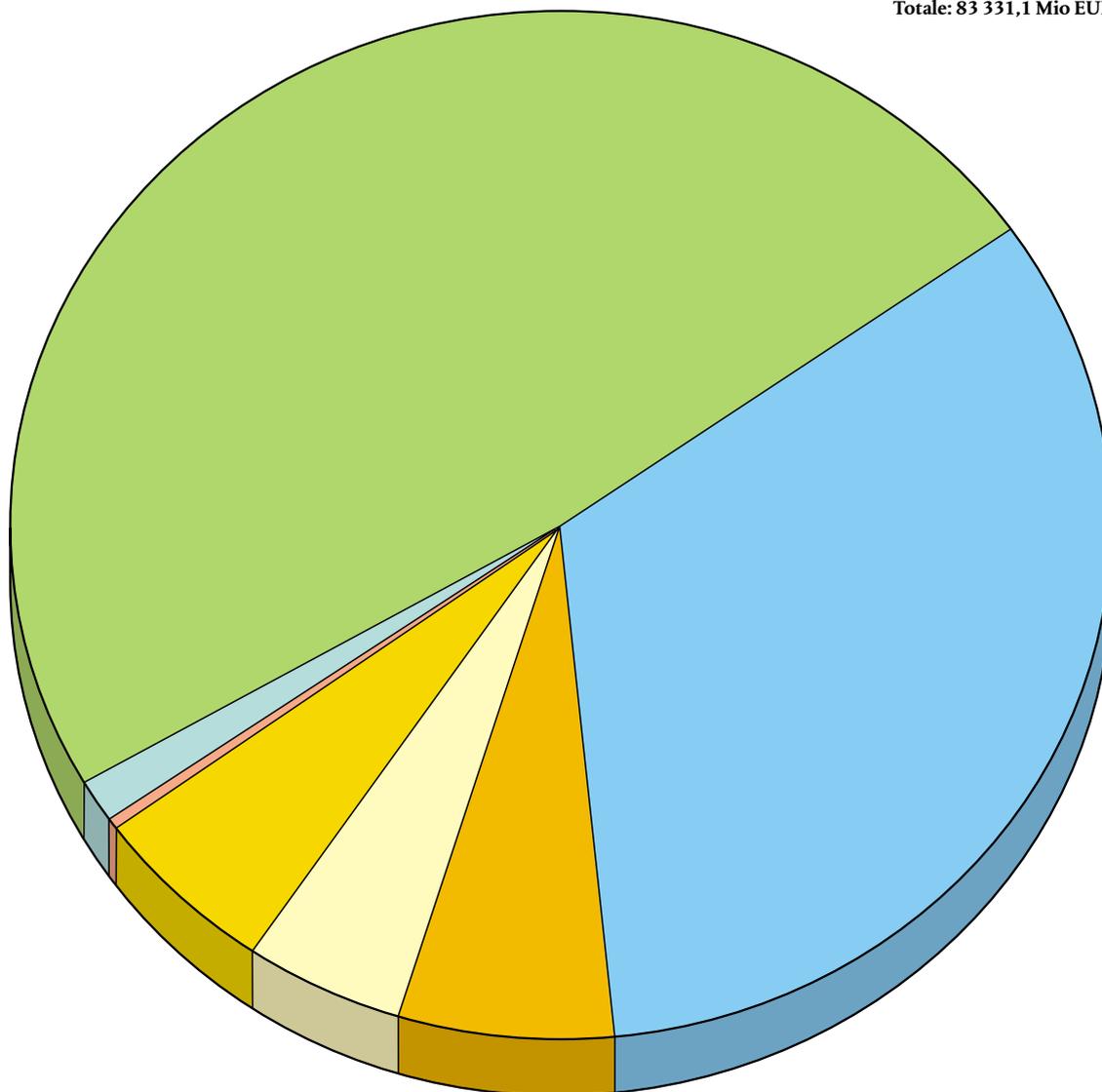
⁽³⁾ Dopo la ripartizione degli stanziamenti accantonati (C. B0-40): Ss. B1 (24,9 Mio EUR), B5 (11 Mio EUR) e B7 (32,4 Mio EUR).

Grafico V Pagamenti effettuati nel 2000, per rubrica delle prospettive finanziarie

Nota: Pagamenti effettuati nel 2000 = pagamenti a fronte di stanziamenti 2000 + pagamenti a fronte di riporti dal 1999.

(Mio EUR e %)

Totale: 83 331,1 Mio EUR



Legenda

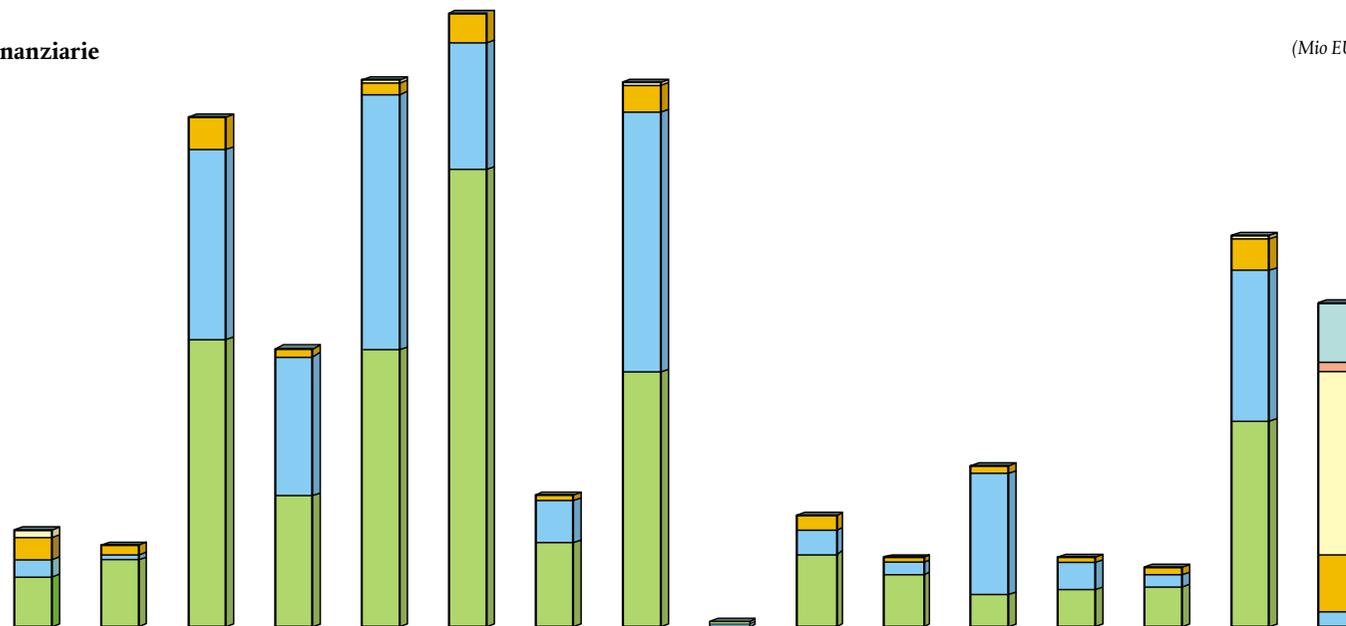
	1. Politica agricola comune	40 505,9 (48,6 %)
	2. Azioni strutturali	27 590,8 (33,1 %)
	3. Politiche interne	5 360,8 (6,4 %)
	4. Azioni esterne	3 841,0 (4,6 %)
	5. Spese amministrative	4 643,0 (5,6 %)
	6. Riserve	186,3 (0,2 %)
	7. Aiuto di preadesione	1 203,4 (1,4 %)

Grafico VI Pagamenti effettuati nel 2000, per Stato membro ⁽¹⁾

Nota: Pagamenti eseguiti nel 2000 = pagamenti a fronte di stanziamenti operativi 2000 + pagamenti a fronte di riporti dal 1999.

Rubriche delle prospettive finanziarie

(Mio EUR e %)



	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Misc. (2) (3)	Totale
– Politica agricola comune	957,3	1 309,1	5 674,9	2 598,2	5 484,8	9 005,8	1 681,3	5 042,7	21,2	1 441,9	1 018,7	652,7	727,8	798,1	4 061,6	29,7	40 505,9
– Azioni strutturali	379,6	125,4	3 747,7	2 745,8	5 027,4	2 496,2	828,1	5 122,7	10,3	477,2	259,6	2 363,8	542,3	230,3	2 955,3	279,2	27 590,8
– Politiche interne	434,3	161,0	630,7	134,0	235,8	593,3	88,4	517,0	42,3	267,1	91,9	172,2	92,9	133,9	640,9	1 125,3	5 360,8
– Azioni esterne	159,4	1,5	13,0	0,9	12,0	7,9	0,8	26,8	1,2	6,8	1,5	0,8	0,7	1,5	27,7	3 578,5	3 841,0
– Riserve	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	186,3	186,3
– Aiuto di preadesione	1,0	—	0,2	—	0,5	0,2	—	0,9	5,1	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3	1 194,3	1 203,4
TOTALE	1 931,5 2,5 %	1 597,0 2,0 %	10 066,5 12,8 %	5 479,0 7,0 %	10 760,5 13,7 %	12 103,3 15,4 %	2 598,6 3,3 %	10 710,2 13,6 %	80,0 0,1 %	2 193,6 2,8 %	1 371,9 1,7 %	3 189,6 4,1 %	1 363,6 1,7 %	1 163,8 1,5 %	7 685,8 9,8 %	6 393,3 8,1 %	78 688,1 100,0 %

⁽¹⁾ La ripartizione geografica non è basata sui pagamenti effettuati agli Stati membri, bensì sulla ripartizione delle spese secondo i dati del sistema contabile informatizzato della Commissione Sincom 2.

⁽²⁾ Comprende un importo di 27 Mio EUR versato all'Ufficio delle pubblicazioni ed ai servizi della Commissione.

⁽³⁾ Comprende un importo di 186,3 Mio EUR versato dalla Commissione al Fondo di garanzia.

Grafico VII
Evoluzione e utilizzo degli stanziamenti per pagamenti durante il periodo 1996-2000,
per rubrica delle prospettive finanziarie

(Mio EUR)

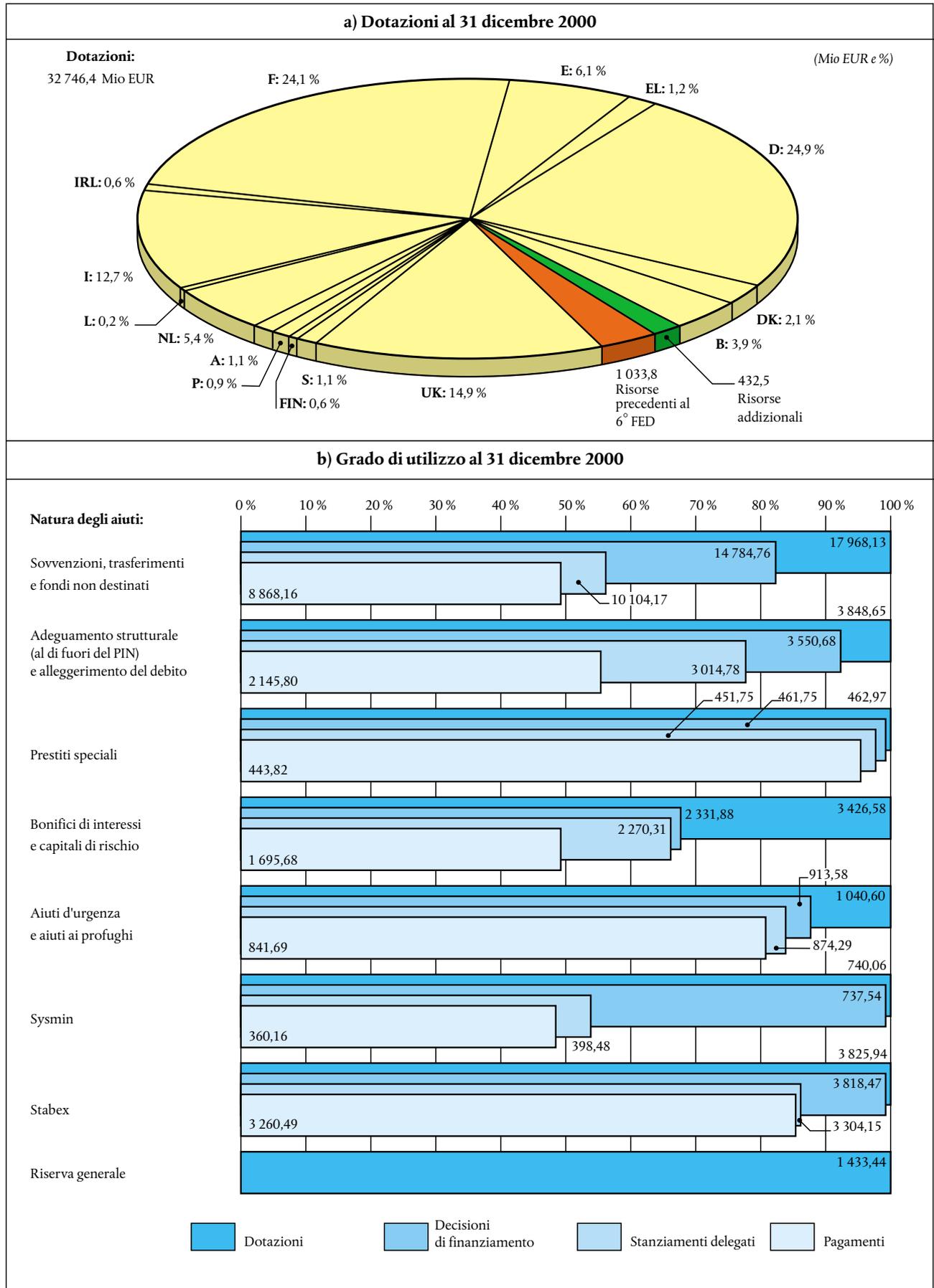
Rubrica delle prospettive finanziarie/esercizio finanziario (per la definizione di rubrica, cfr. il grafico IV)	Utilizzazione degli stanziamenti				Quota di pagamenti rispetto al totale (pagamenti e annullamenti) ⁽²⁾	
	Stanziamenti definitivi ⁽¹⁾	Pagamenti	Riporti all'esercizio successivo	Annullamenti		
	(a)	(b)	(c)	(d) = (a) - (b) - (c)	(e) = (b)/((b) + (d))	
1. Politica agricola comune	1996	40 816,7	39 080,9	426,9	1 308,8	96,8
	1997	41 187,9	40 623,2	82,4	482,3	98,8
	1998	39 941,4	38 810,0	415,5	715,9	98,2
	1999	40 451,7	39 780,3	138,4	533,0	98,7
	2000	40 822,3	40 505,9	52,3	264,2	99,4
2. Azioni strutturali	1996	25 758,6	24 426,8	36,4	1 295,5	(*) 95,0
	1997	26 426,1	26 059,2	—	366,9	98,6
	1998	28 643,4	28 366,0	204,9	72,5	99,7
	1999	30 657,7	26 663,6	3 748,4	245,8	99,1
	2000	35 579,8	27 590,8	1 470,0	6 519,0	(**) 80,9
3. Politiche interne	1996	5 335,3	4 544,4	160,2	630,7	(**) 87,8
	1997	5 371,3	4 934,7	182,3	254,2	95,1
	1998	5 246,8	4 878,5	163,5	204,7	96,0
	1999	5 243,0	4 473,1	413,8	356,1	(*) 92,6
	2000	6 416,1	5 360,8	378,7	676,6	(**) 88,8
4. Azioni esterne	1996	4 642,7	3 804,8	225,8	612,1	(**) 86,1
	1997	4 678,3	3 992,0	49,8	636,5	(**) 86,2
	1998	4 515,6	4 067,7	198,4	249,6	(*) 94,2
	1999	5 091,8	4 585,8	273,6	232,4	95,2
	2000	4 201,5	3 841,0	173,7	186,8	95,4
5. Spese amministrative	1996	4 540,8	3 962,5	453,6	124,7	96,9
	1997	4 739,9	4 129,2	432,4	178,3	95,9
	1998	4 941,0	4 219,4	580,7	140,9	96,8
	1999	5 090,9	4 506,7	445,0	139,3	97,0
	2000	5 173,5	4 643,0	391,1	139,5	97,1
6. Riserve	1996	997,0	235,4	—	761,6	(**) 23,6
	1997	1 202,0	286,1	—	915,9	(**) 23,8
	1998	1 154,0	272,4	—	881,6	(**) 23,6
	1999	846,0	300,1	—	545,9	(**) 35,5
	2000	1 036,0	186,3	—	849,7	(**) 18,0
7. Compensazione / Aiuto di preadesione ⁽³⁾	1996	764,0	701,0	—	63,0	(*) 91,8
	1997	212,0	212,0	—	—	100,0
	1998	99,0	99,0	—	—	100,0
	1999	—	—	—	—	—
	2000	1 579,4	1 203,4	143,5	232,5	(**) 83,8
Bilancio generale - Totale	1996	82 855,1	76 755,7	1 302,9	4 796,5	(*) 94,1
	1997	83 817,5	80 236,4	746,9	2 834,2	96,6
	1998	84 541,2	80 713,0	1 563,0	2 265,2	97,3
	1999	87 381,1	80 309,5	5 019,2	2 052,4	97,5
	2000	94 808,6	83 331,1	2 609,3	8 868,2	(*) 90,4

⁽¹⁾ Dopo entrate supplementari e storni tra linee di bilancio.

⁽²⁾ L'indicatore (e) esprime l'evoluzione della quota degli stanziamenti effettivamente utilizzati negli esercizi. La differenza rispetto al 100 % esprime la quota degli stanziamenti definitivamente annullati. Gli indicatori (e) inferiori al 95 % sono contraddistinti da (*), quelli inferiori al 90 % da (**), e quelli inferiori all'80 % da (***)

⁽³⁾ Nel corso del periodo 1993-1999, la rubrica 7 ha coperto le compensazioni a favore dei nuovi Stati membri. Nel periodo 2000-2006 coprirà l'aiuto di preadesione.

**Grafico del sesto, settimo e ottavo FES consolidati:
dotazione, ripartizione e utilizzo degli aiuti**



ALLEGATO II

Relazioni e pareri adottati dalla Corte dei conti nel corso dell'ultimo quinquennio

In conformità delle disposizioni dei trattati, alla Corte dei conti incombe l'obbligo di redigere una relazione annuale. A norma dei trattati e di altri regolamenti in vigore, essa deve altresì stendere relazioni annuali su taluni organismi e attività comunitarie. Inoltre, i trattati

conferiscono alla Corte il potere di presentare osservazioni su questioni particolari e di formulare pareri su richiesta di una delle istituzioni. Il presente elenco riporta le relazioni e i pareri adottati dalla Corte nel corso dell'ultimo quinquennio.

Titolo	Pubblicazione
Relazioni e pareri adottati nel corso dell'anno 2001	
Relazione annuale e dichiarazioni di affidabilità	
24 ^a relazione annuale sull'esercizio finanziario 2000: — Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività di pertinenza del bilancio generale — Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività del 6°, 7° e 8° FES	Pubblicata nella presente GU
Relazioni speciali	
<i>Politica agricola comune</i>	
— Relazione speciale n. 4/2001 sul controllo del FEAOG-Garanzia — l'attuazione del sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC)	GU C 214 del 31.7.2001
— Relazione speciale n. 6/2001 sulle quote latte	GU C 305 del 30.10.2001
— Relazione speciale n. 7/2001 sulle restituzioni all'esportazione — Destinazione e commercializzazione	GU C 314 dell'8.11.2001
— Relazione speciale n. 8/2001 sulle restituzioni alla produzione della fecola di patate e degli amidi di cereali e sugli aiuti alla fecola di patate	GU C 294 del 19.10.2001
— Relazione speciale n. 14/2001 sul seguito dato alla relazione speciale della Corte n. 19/98 sulla BSE	GU C 324 del 20.11.2001
<i>Azioni strutturali</i>	
— Relazione speciale n. 1/2001 sull'iniziativa comunitaria URBAN	GU C 124 del 25.4.2001
— Relazione speciale n. 10/2001 sul controllo finanziario dei fondi strutturali, regolamenti (CE) n. 2064/97 e (CE) n. 1681/94 della Commissione	GU C 314 dell'8.11.2001
— Relazione speciale n. 12/2001 su alcuni interventi strutturali a favore dell'occupazione: impatto degli aiuti del FESR sull'occupazione e misure dell'FSE contro la disoccupazione di lunga durata	GU C 334 del 28.11.2001
<i>Politiche interne</i>	
— Relazione speciale n. 9/2001 sul programma «Formazione e mobilità dei ricercatori»	In corso di pubblicazione
<i>Azioni esterne</i>	
— Relazione speciale n. 2/2001 sulla gestione dell'aiuto umanitario di emergenza a favore delle vittime della crisi del Kosovo (ECHO)	GU C 168 del 12.6.2001
— Relazione speciale n. 3/2001 sulla gestione degli accordi internazionali di pesca da parte della Commissione	GU C 210 del 27.7.2001

Titolo	Pubblicazione
— Relazione speciale n. 5/2001 relativa ai fondi di contropartita del sostegno all'adeguamento strutturale destinato ad aiuti di bilancio (settimo e ottavo FES)	GU C 257 del 14.9.2001
— Relazione speciale n. 11/2001 sul programma TACIS di cooperazione transfrontaliera	GU C 329 del 23.11.2001
— Relazione speciale n. 13/2001 sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC)	GU C 338 del 30.11.2001
Relazioni annuali specifiche	
— Relazione sul controllo dell'efficienza della gestione della Banca centrale europea per l'esercizio finanziario 1999	GU C 47 del 13.2.2001
— Relazione sul rendiconto finanziario della CECA al 31 dicembre 2000	GU C 185 del 30.6.2001
— Relazione annuale specifica sul rendiconto finanziario relativo alla gestione, da parte del Segretario generale/Alto rappresentante del Consiglio, dei contratti dallo stesso stipulati in qualità di rappresentante di taluni Stati membri, relativi all'installazione ed al funzionamento del «Help Desk Server» dell'unità di gestione e della rete Sirene fase II («contratti Schengen»), per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	Non pubblicata nella GU
— Relazione annuale specifica sul rendiconto finanziario relativo alla gestione, da parte del segretario generale aggiunto del Consiglio, dei contratti dallo stesso stipulati in qualità di rappresentante di taluni Stati membri, relativi all'installazione ed al funzionamento dell'infrastruttura delle comunicazioni nel contesto di Schengen («Sisnet»), per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	Non pubblicata nella GU
— Relazione sul controllo dell'efficienza della gestione della Banca centrale europea per l'esercizio finanziario 2000	In corso di pubblicazione
— Relazione sulla CECA relativa all'esercizio 2000	In corso di pubblicazione
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom relativo all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	Non pubblicata nella GU
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea per la ricostruzione e l'attuazione dell'aiuto al Kosovo per l'esercizio 2000	In corso di pubblicazione
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (UCVV, Angers) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	In corso di pubblicazione
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (AESS, Bilbao) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	In corso di pubblicazione
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea per l'ambiente (AEA, Copenaghen) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	In corso di pubblicazione
— Relazione sul rendiconto finanziario della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Fondazione di Dublino) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	In corso di pubblicazione
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT, Lisbona) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	In corso di pubblicazione
— Relazione sul rendiconto finanziario del Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CTOU, Lussemburgo) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	In corso di pubblicazione
— Relazione sul rendiconto finanziario del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop, Salonico) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	In corso di pubblicazione
— Relazione sul rendiconto finanziario della Fondazione europea per la formazione professionale (FEF, Torino) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	In corso di pubblicazione
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (Vienna) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000	In corso di pubblicazione
— Relazione sul rendiconto finanziario delle Scuole europee per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2000.	In corso di pubblicazione
— Relazione relativa ai conti dell'impresa comune JET per l'esercizio 2000	Non pubblicata nella GU

Titolo	Pubblicazione
Pareri	
— Parere n. 1/2001 su una proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune nonché diversi altri regolamenti riguardanti la politica agricola comune	GU C 55 del 21.2.2001
— Parere n. 2/2001 su una proposta di regolamento del Consiglio recante il regolamento finanziario relativo al bilancio generale delle Comunità europee	GU C 162 del 5.6.2001
— Parere n. 3/2001 su una proposta di regolamento del Consiglio che istituisce, in occasione della riforma della Commissione, misure particolari relative alla cessazione definitiva dal servizio di funzionari della Commissione delle Comunità europee	GU C 162 del 5.6.2001
— Parere n. 4/2001 su una proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (Euratom, CECA, CEE) n. 549/69 che stabilisce le categorie di funzionari ed agenti delle Comunità europee ai quali si applicano le disposizioni degli articoli 12, 13, secondo comma, e 14 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità (oggetto: imposizione a carico dei beneficiari dell'indennità di cessazione definitiva dal servizio)	GU C 162 del 5.6.2001
— Parere n. 5/2001 su una proposta di modifica del regolamento finanziario dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI, Alicante)	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 6/2001 su un progetto di regolamento della Commissione che modifica il regolamento (Euratom, CECA, CE) n. 3418/93 della Commissione, del 9 dicembre 1993, che stabilisce le modalità di esecuzione di alcune disposizioni del regolamento finanziario del 21 dicembre 1977	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 7/2001 su una proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 che definisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee nonché il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità	Non pubblicato nella GU

Relazioni e pareri adottati nel corso dell'anno 2000

Relazione annuale e dichiarazioni di affidabilità

23 ^a relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999:	GU C 342 del 1°12.2000
— Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività di pertinenza del bilancio generale	
— Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività del 6°, 7° e 8° FES	

Relazioni speciali

Risorse proprie

— Relazione speciale n. 17/2000 relativa al controllo, da parte della Commissione, dell'affidabilità e della comparabilità dei PNL degli Stati membri	GU C 336 del 27.11.2000
— Relazione speciale n. 23/2000 sulla valutazione delle merci d'importazione a fini doganali (valore in dogana)	GU C 84 del 14.3.2001

Politica agricola comune

— Relazione speciale n. 1/2000 sulla peste suina classica	GU C 85 del 23.3.2000
— Relazione speciale n. 8/2000 sulle misure comunitarie per lo smaltimento delle materie grasse butirriche	GU C 132 del 12.5.2000
— Relazione speciale n. 11/2000 sul regime di sostegno per l'olio d'oliva	GU C 215 del 27.7.2000
— Relazione speciale n. 14/2000 «Per una politica agricola comune più verde»	GU C 353 dell'8.12.2000
— Relazione speciale n. 20/2000 sulla gestione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero	GU C 50 del 15.2.2001
— Relazione speciale n. 22/2000 sulla valutazione della procedura riformata di liquidazione dei conti	GU C 69 del 2.3.2001

Titolo	Pubblicazione
<i>Azioni strutturali</i>	
— Relazione speciale n. 3/2000 sul Fondo sociale europeo e sul Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (sezione orientamento) — Misure a favore dell'occupazione giovanile	GU C 100 del 7.4.2000
— Relazione speciale n. 7/2000 sul Fondo internazionale per l'Irlanda e sul programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord e nelle contee limitrofe dell'Irlanda nel periodo 1995-1999	GU C 146 del 25.5.2000
— Relazione speciale n. 15/2000 sul Fondo di coesione	GU C 279 del 2.10.2000
<i>Politiche interne</i>	
— Relazione speciale n. 10/2000 sugli appalti pubblici aggiudicati dal Centro comune di ricerca	GU C 172 del 21.6.2000
— Relazione speciale n. 9/2000 sulle Reti transeuropee (TEN) — Telecomunicazioni	GU C 166 del 15.6.2000
<i>Azioni esterne</i>	
— Relazione speciale n. 2/2000 sugli aiuti dell'Unione europea alla Bosnia-Erzegovina nel quadro del ripristino della pace e dello Stato di diritto	GU C 85 del 23.3.2000
— Relazione speciale n. 4/2000 sulle azioni di risanamento a favore dei paesi ACP come strumento per preparare il normale aiuto allo sviluppo	GU C 113 del 19.4.2000
— Relazione speciale n. 12/2000 sulla gestione, da parte della Commissione, del sostegno dell'Unione europea allo sviluppo dei diritti dell'uomo e della democrazia in paesi terzi	GU C 230 del 10.8.2000
— Relazione speciale n. 16/2000 relativa alle procedure di gara per gli appalti di servizi dei programmi Phare e Tacis	GU C 350 del 6.12.2000
— Relazione speciale n. 18/2000 relativa al programma di approvvigionamento di prodotti agricoli destinati alla Federazione russa	GU C 25 del 25.1.2001
— Relazione speciale n. 19/2000 sulla gestione, da parte della Commissione, del programma di assistenza alla società palestinese	GU C 32 del 31.1.2001
— Relazione speciale n. 21/2000 sulla gestione dei programmi di aiuti esterni della Commissione (in particolare per quanto riguarda la programmazione per paese, l'elaborazione dei progetti e il ruolo delle delegazioni)	GU C 57 del 22.2.2001
<i>Spese amministrative</i>	
— Relazione speciale n. 5/2000 relativa alle spese immobiliari della Corte di giustizia (Edifici annessi «Erasmus», «Thomas More» e «Annesso C»)	GU C 109 del 14.4.2000
— Relazione speciale n. 13/2000 relativa alle spese dei gruppi politici del Parlamento europeo	GU C 181 del 28.6.2000
<i>Strumenti finanziari e attività bancarie</i>	
— Relazione speciale n. 6/2000 relativa alla concessione, da parte della Comunità, di bonifici di interessi sui prestiti erogati dalla Banca europea per gli investimenti alle piccole e medie imprese a titolo dello strumento di prestito temporaneo	GU C 152 del 31.5.2000
Relazioni annuali specifiche	
— Relazione sull'efficienza della gestione dell'Istituto monetario europeo e della Banca centrale europea per l'esercizio 1998	GU C 133 del 12.5.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario della Comunità europea del carbone e dell'acciaio al 31 dicembre 1999	GU C 281 del 4.10.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom relativo all'esercizio 1999	Non pubblicata nella GU
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Impresa comune Joint European Torus (JET) per l'esercizio 1999	Non pubblicata nella GU
— Relazione annuale specifica sul rendiconto finanziario relativo alla gestione, da parte del segretario generale/alto rappresentante del Consiglio, dei contratti stipulati da quest'ultimo, in qualità di rappresentante di taluni Stati membri, per quanto concerne l'installazione ed il funzionamento del «Help Desk Server» dell'unità di gestione e della rete Sirene fase II («contratti Schengen»), per il periodo dal 3 maggio al 31 dicembre 1999	Non pubblicata nella GU

Titolo	Pubblicazione
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea di valutazione dei medicinali (EMA, Londra) per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI, Alicante) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea dell'Ambiente (AEA, Copenaghen) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (AESS, Bilbao) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario della Fondazione europea per la formazione professionale (FEF, Torino) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (UCVV, Angers) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario e sulla gestione della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Fondazione di Dublino) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario del Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CTOU, Lussemburgo) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop, Salonicco) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (Vienna) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	GU C 373 del 27.12.2000
— Relazione sul rendiconto finanziario delle Scuole europee per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1999	Non pubblicata nella GU
— Relazione annuale sulla CECA per l'esercizio 1999	GU C 347 del 4.12.2000

Pareri

— Parere n. 1/2000 su una proposta di regolamento del Consiglio, che modifica il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977, riguardante la separazione della funzione di audit interno e della funzione di controllo finanziario ex-ante (articolo 24, paragrafo 5, del regolamento finanziario)	GU C 327 del 17.11.2000
— Parere n. 2/2000 su una proposta di modifica del regolamento finanziario dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (UCVV, Angers)	Non pubblicato nella GU

Relazioni e pareri adottati nel corso dell'anno 1999

Relazione annuale e dichiarazioni di affidabilità

22 ^a relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998:	GU C 349 del 3.12.1999
— Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività di pertinenza del bilancio generale	
— Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività del 6 ^o , 7 ^o e 8 ^o FES	

Relazioni speciali

Risorse proprie

— Relazione speciale n. 8/99 sulle cauzioni e garanzie previste dal codice doganale comunitario per proteggere la riscossione delle risorse proprie tradizionali	GU C 70 del 10.3.2000
--	-----------------------

Titolo	Pubblicazione
<i>Politica agricola comune</i>	
— Relazione speciale n. 1/99 sull'aiuto per l'uso del latte scremato e del latte scremato in polvere per l'alimentazione degli animali	GU C 147 del 27.5.1999
— Relazione speciale n. 2/99 sugli effetti della riforma della PAC sul settore dei cereali	GU C 192 dell'8.7.1999
<i>Azioni strutturali</i>	
— Relazione speciale n. 6/99 sul principio di addizionalità	GU C 68 del 9.3.2000
— Relazione speciale n. 7/99 relativa allo sviluppo dei siti industriali	GU C 68 del 9.3.2000
<i>Politiche interne</i>	
— Relazione speciale n. 9/99 sulle azioni di ricerca nel settore dell'agricoltura e della pesca — Programma FAIR («Pesca, agricoltura e ricerca agroindustriale»)	GU C 92 del 30.3.2000
<i>Azioni esterne</i>	
— Relazione speciale n. 4/99 sull'aiuto finanziario ai paesi e territori d'oltremare nel quadro del sesto e settimo FES	GU C 276 del 29.9.1999
— Relazione speciale n. 5/99 sul programma PHARE di cooperazione transfrontaliera (1994-1998)	GU C 48 del 21.2.2000
<i>Strumenti finanziari e attività bancarie</i>	
— Relazione speciale n. 3/99 sulla gestione e il controllo dei bonifici di interessi da parte dei servizi della Commissione	GU C 217 del 29.7.1999
Relazioni annuali specifiche	
— Relazione sul rendiconto finanziario della Comunità europea del carbone e dell'acciaio al 31 dicembre 1998	GU C 240 del 25.8.1999
— Relazione annuale sulla CECA per l'esercizio 1998	GU C 338 del 25.11.1999
— Relazione sui conti dell'Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom relativi all'esercizio 1998	Non pubblicata nella GU
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'impresa comune Joint European Torus (JET) per l'esercizio 1998	Non pubblicata nella GU
— Relazione sui conti e sulla gestione della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Fondazione di Dublino) per l'esercizio 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sui conti e sulla gestione del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop, Salonico) per l'esercizio 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sui conti delle Scuole europee per l'esercizio 1998	Non pubblicata nella GU
— Relazione in materia di controllo dell'efficienza della gestione dell'Istituto monetario europeo per l'esercizio 1997	GU C 164 del 10.6.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (OCVV, Angers) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI, Alicante) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (AESS, Bilbao) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA, Copenaghen) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT, Lisbona) relativo all'esercizio chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999

Titolo	Pubblicazione
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea di valutazione dei medicinali (EMA, Londra) per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario del Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CTOU, Lussemburgo) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario della Fondazione europea per la formazione professionale (FEF, Torino) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1998	GU C 372 del 22.12.1999
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (Vienna) (periodo dal 1° maggio al 31 dicembre 1998)	GU C 372 del 22.12.1999

Pareri

— Parere n. 1/99 su una proposta di modifica del regolamento finanziario dell'osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT, Lisbona)	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 2/99 sulla proposta modificata di regolamento (CE, Euratom) del Consiglio concernente le indagini condotte dall'Ufficio per la lotta antifrode	GU C 154 dell'1.6.1999
— Parere n. 3/99 su una proposta modificata di regolamento (CE, CECA, Euratom) del Consiglio che modifica il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee [Proposta presentata dalla Commissione nel documento COM(1998) 676 def. del 20 novembre 1998]	GU C 154 dell'1.6.1999
— Parere n. 4/99 su una proposta di modifica del regolamento finanziario dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (AESS, Bilbao)	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 5/99 riguardante il Regime e il Fondo di vitalizio integrativo volontario dei deputati al Parlamento europeo	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 6/99 sul progetto di modifica del regolamento Obnova in vista della creazione di un'agenzia per la ricostruzione del Kosovo	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 7/99 su una proposta di modifica del regolamento finanziario del Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CTOU, Lussemburgo)	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 8/99 su una proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea [documento COM(1999) 333 def.]	GU C 310 del 28.10.1999
— Parere n. 9/99 su una proposta di regolamento (CE) del Consiglio riguardante la disciplina di bilancio [documento COM(1999) 364 def.]	GU C 334 del 23.11.1999

Relazioni e pareri adottati nel corso dell'anno 1998

Relazione annuale e dichiarazioni di affidabilità

21 ^a relazione annuale sull'esercizio finanziario 1997:	GU C 349 del 17.11.1998
— Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività di pertinenza del bilancio generale	
— Relazione e dichiarazione di affidabilità sulle attività del sesto e settimo FES	

Relazioni speciali

Risorse proprie

— Relazione speciale n. 6/98 sul bilancio del sistema delle risorse basate sull'IVA e sul PNL	GU C 241 del 31.7.1998
— Relazione speciale n. 9/98 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea in materia di IVA sugli scambi intracomunitari	GU C 356 del 20.11.1998
— Relazione speciale n. 13/98 sull'audit dell'uso delle tecniche di analisi di rischio nei controlli doganali e nello sdoganamento delle merci	GU C 375 del 3.12.1998

Titolo	Pubblicazione
<i>Politica agricola comune</i>	
— Relazione speciale n. 2/98 sulle decisioni della Commissione, del 23 aprile 1997 e del 30 luglio 1997, in merito alla liquidazione dei conti per l'esercizio 1993 del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione Garanzia	GU C 121 del 20.4.1998
— Relazione speciale n. 4/98 sull'importazione nel territorio comunitario ad aliquota di prelievo ridotta e lo smaltimento di prodotti lattiero-caseari di origine neozelandese e di formaggio svizzero	GU C 127 del 24.4.1998 e GU C 191 del 18.6.1998
— Relazione speciale n. 19/98 sul finanziamento, da parte della Comunità, di determinate misure adottate a seguito della crisi BSE	GU C 383 del 9.12.1998
— Relazione speciale n. 20/98 sull'audit dei controlli fisici espletati sui prodotti agricoli che beneficiano di restituzioni all'esportazione	GU C 375 del 3.12.1998
— Relazione speciale n. 21/98 sulla procedura di riconoscimento e di certificazione applicata alla liquidazione dei conti 1996 per la spesa del FEAOG-garanzia	GU C 389 del 14.12.1998
<i>Azioni strutturali</i>	
— Relazione speciale n. 3/98 sull'attuazione della politica e delle azioni dell'UE nel settore dell'inquinamento idrico da parte della Commissione	GU C 191 del 18.6.1998
— Relazione speciale n. 12/98 sull'esecuzione dei programmi operativi concernenti la promozione dello sviluppo rurale nelle zone dell'obiettivo n. 5b)	GU C 356 del 20.11.1998
— Relazione speciale n. 14/98 sulla chiusura delle forme di intervento del FESR	GU C 368 del 27.11.1998
— Relazione speciale n. 15/98 relativa alla valutazione degli interventi dei Fondi strutturali nei periodi 1989-1993 e 1994-1999	GU C 347 del 16.11.1998
— Relazione speciale n. 16/98 relativa all'esecuzione degli stanziamenti delle azioni strutturali del periodo di programmazione 1994-1999	GU C 347 del 16.11.1998
— Relazione speciale n. 18/98 sulle misure comunitarie volte a incoraggiare la creazione di società miste nel settore della pesca	GU C 393 del 16.12.1998
— Relazione speciale n. 22/98 relativa alla gestione, da parte della Commissione, dell'attuazione delle misure volte a promuovere la parità di opportunità fra donne e uomini	GU C 393 del 16.12.1998
<i>Politiche interne</i>	
— Relazione speciale n. 17/98 sul sostegno alle fonti energetiche rinnovabili nelle azioni a compartecipazione finanziaria del programma JOULE-Thermie e nelle azioni pilota del programma Altener	GU C 356 del 20.11.1998
— Relazione speciale n. 23/98 sulle azioni d'informazione e di comunicazione gestite dalla Commissione	GU C 393 del 16.12.1998
<i>Azioni esterne</i>	
— Relazione speciale n. 1/98 sulla cooperazione finanziaria e tecnica bilaterale con i paesi terzi del Mediterraneo	GU C 98 del 31.3.1998
— Relazione speciale n. 5/98 sulla ricostruzione in ex Jugoslavia (periodo 1996-1997)	GU C 241 del 31.7.1998
— Relazione speciale n. 7/98 sul Programma di aiuto allo sviluppo della Comunità europea per il Sudafrica (1986-1996)	GU C 241 del 31.7.1998
— Relazione speciale n. 11/98 sullo sviluppo del settore privato PHARE e TACIS per il periodo 1991-1996 (Programmi di sostegno alle PMI, allo sviluppo regionale e alla ristrutturazione delle imprese)	GU C 335 del 3.11.1998
— Relazione speciale n. 24/98 sulle operazioni su capitali di rischio finanziate con le risorse dei Fondi europei di sviluppo	GU C 389 del 14.12.1998
— Relazione speciale n. 25/98 sulle operazioni dell'Unione europea nel settore della sicurezza nucleare in Europa centrale ed orientale (PECO) e nei Nuovi Stati indipendenti (NSI) (periodo 1990-1997)	GU C 35 del 9.2.1999

Titolo	Pubblicazione
<i>Spese amministrative</i>	
— Relazione speciale n. 8/98 sui servizi della Commissione incaricati specificamente della lotta alle frodi, in particolare l'Unità di coordinamento della lotta antifrode (UCLAF)	GU C 230 del 22.7.1998
— Relazione speciale n. 10/98 sulle spese e le indennità dei deputati al Parlamento europeo	GU C 243 del 3.8.1998

Relazioni annuali specifiche

— Relazione sul rendiconto finanziario della CECA al 31 dicembre 1997	GU C 255 del 13.8.1998
— Relazione annuale sulla CECA per l'esercizio 1997	GU C 352 del 18.11.1998
— Relazione sui conti dell'Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom relativi all'esercizio 1997	Non pubblicata nella GU
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Impresa comune Joint European Torus (JET) per l'esercizio 1997	Non pubblicata nella GU
— Relazione sui conti e sulla gestione della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Fondazione di Dublino) per l'esercizio 1997	GU C 406 del 28.12.1998
— Relazione sui conti e sulla gestione del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop, Salonicco) per l'esercizio 1997	GU C 406 del 28.12.1998
— Relazione sui conti delle Scuole europee per l'esercizio 1997	Non pubblicata nella GU
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (OCVV, Angers) per l'esercizio 1997	GU C 406 del 28.12.1998
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI, Alicante) per l'esercizio 1997	GU C 406 del 28.12.1998
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (AESS, Bilbao) per l'esercizio 1997	GU C 406 del 28.12.1998
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA, Copenaghen) per l'esercizio 1997	GU C 406 del 28.12.1998
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT, Lisbona) per l'esercizio 1997	GU C 406 del 28.12.1998
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea di valutazione dei medicinali (EMA, Londra) per l'esercizio 1997	GU C 406 del 28.12.1998
— Relazione sul rendiconto finanziario del Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CTOU, Lussemburgo) per l'esercizio 1997	GU C 406 del 28.12.1998
— Relazione sul rendiconto finanziario della Fondazione europea per la formazione professionale (FEF, Torino) per l'esercizio 1997	GU C 406 del 28.12.1998

Pareri

— Parere n. 1/98 su una proposta di regolamento (CE, Euratom) del Consiglio recante applicazione della decisione 94/728/CE, Euratom relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità	GU C 145 del 9.5.1998
— Parere n. 2/98 su una proposta di regolamento (Euratom, CECA, CE) del Consiglio recante modifica del regolamento (Euratom, CECA, CEE) n. 549/69, che stabilisce le categorie di funzionari ed agenti delle Comunità europee ai quali si applicano le disposizioni degli articoli 12, 13, secondo comma, e 14 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità	GU C 191 del 18.6.1998
— Parere n. 3/98 sul progetto di regolamento finanziario dell'Osservatorio europeo sul razzismo e la xenofobia	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 4/98 su una proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modifica del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio che definisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee, il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità, nonché gli altri regolamenti applicabili a tali funzionari ed agenti per quanto concerne la fissazione delle retribuzioni, delle pensioni e degli altri diritti pecuniari in euro	Non pubblicato nella GU

Titolo	Pubblicazione
— Parere n. 5/98 su una proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modifica del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 che definisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee, nonché il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità (Oggetto: Coefficiente correttore)	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 6/98 su una proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modifica del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 che definisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee nonché il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità (oggetto: assistenti parlamentari)	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 7/98 sull'efficacia dei metodi di recupero utilizzati dal CES e sul nuovo sistema di gestione e di rimborso delle spese di viaggio introdotto dal CES	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 8/98 su una proposta di regolamento (CE) del Consiglio che istituisce il regime agromonetario dell'euro (rif. 98/214) e una proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo alle misure transitorie per l'introduzione dell'euro nella politica agricola comune (rif. 98/215)	GU C 368 del 27.11.1998
— Parere n. 9/98 sulla proposta di regolamento (CE, CECA, Euratom) del Consiglio che modifica il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee [proposta presentata dalla Commissione con il documento COM(1998) 206 def. del 3 aprile 1998]	GU C 7 dell'11.1.1999
— Parere n. 10/98 relativo a talune proposte di regolamento nel quadro dell'Agenda 2000	GU C 401 del 22.12.1998
— Parere n. 11/98 su una proposta di modifica del regolamento n. CB-1-95 del Comitato del bilancio dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI-Alicante) del 27 febbraio 1996 (Regolamento finanziario)	Non pubblicato nella GU

Relazioni e pareri adottati nel corso dell'anno 1997

Relazione annuale e dichiarazioni di affidabilità

— 20 ^a relazione annuale e dichiarazioni di affidabilità (Bilancio generale e FES) relative all'esercizio 1996	GU C 348 del 18.11.1997
---	-------------------------

Relazioni speciali

Politica agricola comune

— Relazione speciale n. 1/97 sulle decisioni della Commissione del 10 aprile 1996 e del 20 novembre 1996 in merito alla liquidazione dei conti per l'esercizio 1992 e di alcune spese per l'esercizio 1993	GU C 52 del 21.2.1997
— Relazione speciale n. 4/97 sul controllo di taluni aspetti delle misure adottate nel quadro della riunificazione tedesca in materia di versamenti di indennità FEAOG e restituzioni all'esportazione	GU C 144 del 13.5.1997
— Relazione speciale n. 5/97 sulla gestione del commercio comunitario di cereali che comporta restituzioni all'esportazione, regimi particolari d'importazione e regimi di aiuto regionale	GU C 159 del 26.5.1997

Azioni esterne

— Relazione speciale n. 2/97 sugli aiuti umanitari dell'Unione europea tra il 1992 e il 1995	GU C 143 del 12.5.1997
— Relazione speciale n. 3/97 sul sistema decentrato di realizzazione del programma PHARE	GU C 175 del 9.6.1997
— Relazione speciale n. 6/97 sulle sovvenzioni TACIS concesse all'Ucraina	GU C 171 del 5.6.1997

Spese amministrative

— Relazione speciale n. 7/97 relativa al controllo dell'Associazione europea per la cooperazione (AEC)	Non pubblicata nella GU
--	-------------------------

Titolo	Pubblicazione
Relazioni annuali specifiche	
— Relazione sul rendiconto finanziario della CECA al 31 dicembre 1996	GU C 242 dell'8.8.1997
— Relazione annuale sulla CECA per l'esercizio 1996	GU C 380 del 15.12.1997
— Relazione sui conti dell'Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom relativi all'esercizio 1996	Non pubblicata nella GU
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Impresa comune Joint European Torus (JET) per l'esercizio 1996	Non pubblicata nella GU
— Relazione sui conti e sulla gestione della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Fondazione di Dublino) per l'esercizio 1996	GU C 393 del 29.12.1997
— Relazione sui conti e sulla gestione del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop, Salonicco) per l'esercizio 1996	GU C 393 del 29.12.1997
— Relazione sui conti delle Scuole europee per l'esercizio 1996	Non pubblicata nella GU
— Relazione in materia di controllo dell'efficienza della gestione dell'Istituto monetario europeo per l'esercizio 1996	GU C 42 del 9.2.1998
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (OCVV, Angers) per gli esercizi 1995 e 1996	GU C 393 del 29.12.1997
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno (UAMI, Alicante) per l'esercizio 1996	GU C 393 del 29.12.1997
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (AESS, Bilbao) per l'esercizio 1996	GU C 393 del 29.12.1997
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA, Copenaghen) per l'esercizio 1996	GU C 393 del 29.12.1997
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT, Lisbona) per l'esercizio 1996	GU C 393 del 29.12.1997
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea di valutazione dei medicinali (EMA, Londra) per l'esercizio 1996	GU C 393 del 29.12.1997
— Relazione sul rendiconto finanziario del Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CTOU, Lussemburgo) per gli esercizi 1995 e 1996	GU C 393 del 29.12.1997
— Relazione sul rendiconto finanziario della Fondazione europea per la formazione professionale (FEF, Torino) per l'esercizio 1996	GU C 393 del 29.12.1997
Pareri	
— Parere n. 1/97 sulle condizioni che regolano l'esecuzione delle spese relative alla politica estera e di sicurezza comune (PESC)	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 2/97 su una proposta di regolamento (Euratom, CECA, CE) del Consiglio che stabilisce i poteri e gli obblighi degli agenti incaricati dalla Commissione ai sensi dell'articolo 18, paragrafi 2 e 3 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1552/89	GU C 175 del 9.6.1997
— Parere n. 3/97 sul progetto di regolamento finanziario applicabile alla cooperazione per il finanziamento dello sviluppo ai sensi della quarta Convenzione ACP-CEE modificata dall'accordo del 4 novembre 1995	GU C 223 del 22.7.1997
— Parere n. 4/97 su una proposta di regolamento (Euratom, CECA, CE) del Consiglio che modifica il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee [documento COM(96) 351 def.]	GU C 57 del 23.2.1998
— Parere n. 5/97 su una proposta di regolamento (CE, Euratom) del Consiglio che modifica il regolamento (CEE, Euratom) n. 1552/89 del Consiglio recante applicazione della decisione 94/728/CE, Euratom del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee	GU C 15 del 19.1.1998
— Parere n. 6/97 sul progetto di regolamento finanziario dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (OCVV, Angers)	Non pubblicato nella GU
Relazioni e pareri adottati nel corso dell'anno 1996	
Relazione annuale e dichiarazioni di affidabilità	
— 19ª relazione annuale sull'esercizio finanziario 1995	GU C 340 del 12.11.1996
— Dichiarazioni di affidabilità (DAS, Bilancio generale e FES) relative all'esercizio finanziario 1995	GU C 395 del 31.12.1996

Titolo	Pubblicazione
Relazioni speciali	
<i>Azioni strutturali</i>	
— Relazione speciale n. 3/96 sulla politica del turismo e sua promozione	GU C 17 del 16.1.1997
<i>Azioni esterne</i>	
— Relazione speciale n. 1/96 sui Programmi MED	GU C 240 del 19.8.1996
— Relazione speciale n. 2/96 sui conti dell'amministratore e sull'amministrazione di Mostar da parte dell'Unione europea (AMUE)	GU C 287 del 30.9.1996
— Relazione speciale n. 4/96 sui conti dell'Unità elettorale europea istituita nel quadro dell'azione di politica estera e di sicurezza comune concernente la sorveglianza delle elezioni palestinesi	GU C 57 del 24.2.1997
— Relazioni sulle operazioni finanziate con l'aiuto dei contributi dei paesi terzi membri dello Spazio economico europeo per gli esercizi 1994 e 1995	Non pubblicate nella presente GU
Relazioni annuali specifiche	
— Relazione sugli stati finanziari della CECA al 31 dicembre 1995	GU C 251 del 29.8.1996
— Relazione annuale sulla CECA per l'esercizio 1995	GU C 377 del 13.12.1996
— Relazione sui conti dell'Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom relativi all'esercizio 1995	Non pubblicata nella GU
— Relazione sugli stati finanziari del JET per l'esercizio 1995	Non pubblicata nella GU
— Relazione sul rendiconto finanziario e sulla gestione della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Fondazione di Dublino) per l'esercizio 1995	GU C 81 del 13.3.1997
— Relazione sui conti e sulla gestione del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop, Salonicco) per l'esercizio 1995	GU C 81 del 13.3.1997
— Relazione sui conti delle Scuole europee per l'esercizio 1995	Non pubblicata nella GU
— Relazione in materia di controllo dell'efficienza della gestione dell'Istituto monetario europeo per l'esercizio 1994	GU C 394 del 31.12.1996
— Relazione in materia di controllo dell'efficienza della gestione dell'Istituto monetario europeo per l'esercizio 1995	GU C 394 del 31.12.1996
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno per il periodo compreso tra il 1° settembre 1994 e il 31 dicembre 1995	GU C 81 del 13.3.1997
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea dell'ambiente per il periodo compreso tra il 1° settembre 1994 e il 31 dicembre 1995	GU C 81 del 13.3.1997
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze per il periodo compreso tra il 1° novembre 1994 e il 31 dicembre 1995	GU C 81 del 13.3.1997
— Relazione sul rendiconto finanziario dell'Agenzia europea di valutazione dei medicinali per il periodo compreso tra il 1° settembre 1994 ed il 31 dicembre 1995	GU C 81 del 13.3.1997
— Relazione sul rendiconto finanziario della Fondazione europea per la formazione professionale per il periodo compreso tra il 1° novembre 1994 e il 31 dicembre 1995	GU C 81 del 13.3.1997
Pareri	
— Parere n. 1/96 sul progetto di regolamento finanziario applicabile al Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea	Non pubblicato nella GU
— Parere tecnico sugli impegni finanziari relativi agli immobili della Corte di giustizia	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 2/96 sulla proposta di regolamento finanziario relativa all'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 3/96 sul Fondo europeo di garanzia per la promozione dell'industria cinematografica e televisiva	GU C 338 dell'11.11.1996

Titolo	Pubblicazione
— Parere n. 4/96 sulla gestione delle risorse informatiche del Parlamento europeo	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 5/96 sul progetto di modifica del regolamento finanziario dell'Agenzia europea di valutazione dei medicinali (AEVM, Londra)	Non pubblicato nella GU
— Parere n. 6/96 sul progetto di modifica del regolamento finanziario dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA, Copenaghen)	Non pubblicato nella GU

RETTIFICHE**Rettifica alla relazione annuale sull'esercizio finanziario 2000 — relazione sulle attività di pertinenza del bilancio generale, corredata delle risposte delle istituzioni**

(Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 359 del 15 dicembre 2001)

(2002/C 92/02)

Alla pagina 317, colonna di destra, la risposta 7.16 della Commissione deve essere letta come 7.17 e rispondere al testo del paragrafo 7.17 della pagina successiva. La risposta al paragrafo 7.16 deve essere letta come segue:

«7.16. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione ha inserito questo dato nei suoi stati finanziari relativi all'esercizio 2000 alla fine di settembre 2001.

Essa sta negoziando con lo Stato belga e la società Berlaymont 2000 una nuova convenzione per stabilire definitivamente il costo del rinnovamento.»

RETTIFICHE**Rettifica alla relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 2000 — Relazione sulle attività di pertinenza del bilancio generale, corredata delle risposte delle istituzioni**

(Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 359 del 15 dicembre 2001)

(2003/C 36/12)

A pagina 71, il paragrafo 2.38 e la nota 24 (riguardanti la valutazione specifica nel contesto della Dichiarazione di affidabilità per la politica agricola comune) nonché la relativa risposta della Commissione sono soppressi.
