



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.9.2007
COM(2007) 537 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

**sul seguito dato alle decisioni di discarico 2005
(sintesi) - Raccomandazioni del Consiglio**

{SEC(2007)1186}

INDICE

PREAMBOLO	3
I. Raccomandazione del Consiglio sul bilancio generale.....	4
A) Introduzione (documento di lavoro della Commissione, punti 1-4).....	4
B) Dichiarazione di affidabilità (DAS) e informazioni a sostegno (documento di lavoro della Commissione, punti 5-6)	4
C) Controllo interno della Commissione (documento di lavoro della Commissione, punti 7-9)	4
D) Gestione di bilancio (documento di lavoro della Commissione, punti 10-12)	5
E) Entrate (documento di lavoro della Commissione, punti 13-21)	5
F) Politica agricola comune (documento di lavoro della Commissione, punti 22-26)	6
G) Misure strutturali (documento di lavoro della Commissione, punti 27-31)	6
H) Politiche interne, compresa la ricerca (documento di lavoro della Commissione, punti 32-38)	7
I) Azioni esterne (documento di lavoro della Commissione, punti 39-46).....	8
J) Strategia di preadesione (documento di lavoro della Commissione, punti 47-52)	8
K) Spese amministrative (documento di lavoro della Commissione, punti 53-62).....	8
L) Strumenti finanziari e attività bancarie (documento di lavoro della Commissione, punti 63-65)	9
II. Relazioni speciali della Corte dei conti (documento di lavoro della Commissione, punti 66-84)	9
III. Fondi europei di sviluppo (documento di lavoro della Commissione, punti 85-87)	9

PREAMBOLO

Ai sensi dell'articolo 276 del trattato CE e dell'articolo 180 ter del trattato Euratom, “la Commissione compie tutti i passi necessari per dar seguito alle osservazioni che accompagnano le decisioni di scarico ed alle altre osservazioni del Parlamento europeo concernenti l'esecuzione delle spese, nonché alle osservazioni annesse alle raccomandazioni di scarico adottate dal Consiglio. La Commissione, su richiesta del Parlamento europeo o del Consiglio, sottopone relazioni in merito alle misure adottate sulla scorta di tali osservazioni e in particolare alle istruzioni impartite ai servizi incaricati dell'esecuzione del bilancio. Dette relazioni sono trasmesse altresì alla Corte dei conti”¹.

La Commissione ha di conseguenza redatto delle relazioni di seguito, che si riferiscono alla raccomandazione del Consiglio del 27 febbraio 2007 e alle risoluzioni votate dal Parlamento europeo il 24 aprile 2007. La presente relazione riguarda le raccomandazioni formulate dal Consiglio per quanto riguarda i discarichi 2005. Una relazione separata si riferisce alle raccomandazioni formulate dal Parlamento per quanto riguarda i discarichi concessi per l'esercizio 2005².

Le relazioni di sintesi, pubblicate in tutte le lingue ufficiali dell'UE, sono completate da documenti di lavoro della Commissione in cui vengono riportate in dettaglio le risposte a ciascuna raccomandazione specifica sia del Consiglio che del Parlamento. Nelle risposte si indicano le azioni che la Commissione intende avviare o ha già avviato, nonché le raccomandazioni a cui la Commissione non vuole o non può dare seguito. A causa dei vincoli in materia di traduzione, i documenti di lavoro dettagliati sono pubblicati soltanto in inglese, francese e tedesco. Ogni capitolo della presente relazione contiene i riferimenti ai numeri di raccomandazione pertinenti riportati nei documenti di lavoro.

Nell'ambito del discarico del 2005, la Commissione ha identificato in tutto 87 raccomandazioni indirizzate dal Consiglio. Essa ritiene che per 32 raccomandazioni l'azione necessaria sia già stata adottata. Per altre 54 raccomandazioni accetta di adottare l'azione raccomandata dal Consiglio. Infine, la Commissione non può accettare una raccomandazione e non adotterà quindi l'azione richiesta³.

¹ Si veda anche l'articolo 147 del regolamento finanziario.

² Discarico del bilancio generale 2005, Discarico FES 2005, Discarico Agenzie 2005.

³ Si veda la raccomandazione 62.

I. RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO SUL BILANCIO GENERALE

A) Introduzione (documento di lavoro della Commissione, punti 1-4)

La Commissione concorda pienamente con il Consiglio che è importante continuare a migliorare la gestione finanziaria e garantire il corretto funzionamento e l'efficacia dei controlli. Essa ha presentato una valutazione intermedia sull'attuazione del "Piano d'azione verso un quadro di controllo interno integrato" nel luglio 2007; una relazione finale sull'attuazione del piano d'azione verrà elaborata all'inizio del 2008. Quest'ultima comporterà un primo esame dell'incidenza delle varie azioni sulla garanzia e trarrà conclusioni per il consolidamento futuro del quadro di controllo interno integrato.

Sulla base dell'esperienza maturata, varie misure del "Piano d'azione verso un quadro di controllo interno integrato" sono state affinate per poter imprimere rinnovato slancio all'obiettivo di una maggiore garanzia, concentrandosi sulla gestione diretta centralizzata e integrando un'analisi dettagliata dell'equilibrio tra costi, benefici e rischi per i controlli. Entro la fine del 2007 saranno poste le basi affinché il quadro di controllo interno integrato possa iniziare ad incidere come previsto sulla garanzia.

Inoltre, la sintesi annuale delle realizzazioni della Commissione in materia di gestione individua i punti deboli della concezione e del funzionamento dei sistemi di controllo, presenta opportune azioni correttive e riferisce in merito alla loro attuazione. La relazione di sintesi 2006 ha dato ulteriore slancio all'elaborazione di indicatori della legittimità e regolarità delle operazioni, a sostegno della garanzia espressa nelle relazioni annuali d'attività. Tali indicatori diventeranno obbligatori a partire dalle relazioni annuali d'attività per il 2007.

B) Dichiarazione di affidabilità (DAS) e informazioni a sostegno (documento di lavoro della Commissione, punti 5-6)

Per quanto riguarda i conti, la Commissione ha corretto, ove possibile, gli errori evidenziati dalla Corte nell'audit del 2005. Essa ha inoltre esaminato tali errori e le loro cause all'atto della programmazione e della chiusura dei conti del 2006, per cercare di evitare che si ripetano.

La Commissione fornirà al Consiglio le informazioni relative alle riscossioni, compresi gli importi recuperati dagli Stati membri nel quadro della gestione concorrente, basandosi innanzitutto su estratti della relazione finanziaria sul FEAOG, sezione "garanzia" e della relazione annuale sull'esecuzione dei Fondi strutturali, nonché sulle osservazioni relative ai conti consuntivi 2006.

Per informazioni sulle misure adottate nei vari settori di spesa, si rinvia ai punti seguenti.

C) Controllo interno della Commissione (documento di lavoro della Commissione, punti 7-9)

Seguendo le raccomandazioni del Consiglio, la Commissione continua ad adoperarsi per migliorare la gestione finanziaria. Nel suo "Piano d'azione verso un quadro di controllo interno integrato" e nei piani d'azione contenuti nelle relazioni annuali d'attività delle direzioni generali per il 2006, volte ad ovviare alle carenze riscontrate, la Commissione ha indicato una serie di misure che vengono adottate per migliorare il controllo e la garanzia.

La Commissione provvede gradualmente a una presentazione più strutturata ed omogenea dei sistemi di controllo interno delle direzioni generali. Per garantire una presentazione coerente delle strutture di controllo e delle fonti di garanzia, è stato messo a punto un formato conciso per le relazioni annuali d'attività del 2006. Col tempo, questo formato dovrebbe assicurare una migliore conoscenza delle strutture di controllo e delle fonti di garanzia e contribuirà all'individuazione delle carenze e alla definizione dei miglioramenti necessari.

Le strutture create dal 2000 dalla riforma finanziaria sono state realizzate in larga misura e l'elevatissimo livello di conformità conseguito in tutta la Commissione con i requisiti di base delle norme di controllo interno ha segnato l'inizio di una nuova fase volta a migliorare l'efficacia dei sistemi di controllo interno dell'istituzione. Nel 2006 hanno preso il via le attività di revisione delle norme di controllo interno tese a dare maggiore risalto alla valutazione dell'efficacia di tale controllo.

D) Gestione di bilancio (documento di lavoro della Commissione, punti 10-12)

La Commissione rileva che il Consiglio ha accolto favorevolmente il miglioramento della gestione del bilancio nel 2005. Essa ritiene che l'aumento degli impegni ancora da liquidare nel 2005, in particolare nell'ambito dei Fondi strutturali, non fosse inatteso. Tale fenomeno è dovuto essenzialmente al fatto che gli impegni per i paesi dell'UE-10 sono nettamente aumentati (conformemente al tracciato di Copenaghen), mentre i pagamenti effettuati per tali programmi e progetti sono stati ancora relativamente lenti nella fase d'avvio. I pagamenti a favore dei programmi dell'UE-15 sono nuovamente aumentati nel 2005. Il fatto che il livello di disimpegni resti limitato indica anche che la regola n+2 costituisce un potente incentivo affinché gli Stati membri garantiscano che l'esecuzione proceda ad un ritmo sufficientemente elevato.

Anche la Commissione, come il Consiglio, annette notevole importanza alla rapida adozione dei programmi relativi al periodo 2007-2013 e riferisce periodicamente al Consiglio al riguardo. Le previsioni e l'elaborazione del bilancio sono oggetto di regolari controlli durante l'anno. Il sistema d'allarme nell'ambito delle previsioni di bilancio istituito nel 2006 contribuisce alla corretta gestione del bilancio.

E) Entrate (documento di lavoro della Commissione, punti 13-21)

Come il Consiglio, la Commissione si compiace che anche nel 2005 la Corte abbia ritenuto soddisfacenti i risultati complessivi in termini di affidabilità dei conti e legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti per quanto riguarda le entrate.

La Commissione sta valutando la richiesta del Consiglio di effettuare un'analisi generale del costo globale per la Comunità e gli Stati membri, in termini di amministrazione, gestione e controllo, del sistema delle risorse proprie tradizionali e delle risorse proprie provenienti dall'IVA; essa esamina in particolare quale impostazione possa fornire in maniera economicamente efficace i dati affidabili e comparabili necessari per procedere a una valutazione significativa.

Per quanto concerne le risorse proprie tradizionali, la Commissione sta valutando se sia fattibile elaborare ulteriori orientamenti sulle procedure in vigore riguardanti l'impiego della contabilità B negli Stati membri e sulle condizioni di base che questi debbono soddisfare quando cercano un giusto equilibrio tra la tutela degli interessi finanziari della Comunità e l'agevolazione degli scambi.

La Commissione sta inoltre compiendo i passi necessari per migliorare i sistemi di trattamento dei casi di mutua assistenza.

La Commissione prosegue, in sede di comitato consultivo per le risorse proprie, le discussioni con gli Stati membri sulle riserve in materia di IVA e sulla loro incidenza. Per quanto riguarda la risorsa RNL, la Commissione procederà a una verifica più diretta di aggregati nazionali selezionati conformemente a quanto indicato dalla Corte durante il ciclo 2007-2009 delle missioni di verifica della risorsa RNL, e continuerà ad incoraggiare l'impiego delle migliori pratiche nella compilazione dei conti nazionali attraverso il comitato RNL. La Commissione presenterà una proposta volta ad integrare i servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM) ripartiti nell'RNL ai fini delle risorse proprie quando riterrà che tutti gli Stati membri siano in grado di applicare in maniera uniforme tale adeguamento, ossia, secondo le previsioni, nel 2008.

F) Politica agricola comune (documento di lavoro della Commissione, punti 22-26)

La Commissione continua ad adoperarsi per sorvegliare la completa e corretta applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) in tutti gli Stati membri. In caso di carenze, essa non esiterà a imporre rettifiche finanziarie.

La Commissione ha ovviato alle carenze riscontrate nel settore dell'olio d'oliva e sono in corso le procedure di liquidazione dei conti. La maggior parte degli aiuti alla produzione di olio d'oliva è stata integrata nel regime di pagamento unico. Pertanto, gli aiuti non vengono più versati in base al quantitativo prodotto ma in funzione della superficie coltivata e sono controllati nel quadro del SIGC. In tal modo, si dovrebbe ridurre in maniera significativa il rischio di errore.

Per quanto attiene allo sviluppo rurale, la Commissione ha adottato altresì le misure raccomandate per ovviare alle carenze individuate. Quanto al dispositivo temporaneo di sviluppo rurale per alcuni nuovi Stati membri, i servizi della Commissione presenteranno un documento di lavoro al comitato dei fondi agricoli, invitando i nuovi Stati membri a portare a termine l'attuazione dei programmi entro il 16 ottobre 2007 per procedere alla chiusura definitiva del programma in seguito alla decisione di liquidazione dei conti del 2007 nel maggio 2008.

G) Misure strutturali (documento di lavoro della Commissione, punti 27-31)

La Commissione realizza l'azione raccomandata dal Consiglio. Per il periodo di riferimento del quadro finanziario 2007-2013, diverse modifiche dovrebbero ridurre il carico amministrativo legato alle spese strutturali. Gli Stati membri determineranno essenzialmente le condizioni di ammissibilità e, per i piccoli programmi che ricevono una percentuale maggiore di finanziamenti nazionali, potranno applicare, in alcuni casi, le disposizioni e le procedure nazionali anziché quelle comunitarie. Contemporaneamente, il quadro di controllo e la capacità della Commissione di sorvegliarne il funzionamento saranno potenziati da nuovi elementi quali la valutazione della conformità ex ante dei sistemi nazionali predisposti dallo Stato membro prima dell'avvio dei pagamenti intermedi e un parere sull'audit annuale formulato dall'autorità preposta all'audit.

La Commissione approva che i controlli siano proporzionati ai rischi e ai costi in gioco. Pertanto, nell'ambito del "Piano d'azione verso un quadro di controllo interno integrato" (COM(2006)9 e COM(2007)86), essa sta conducendo un'indagine per valutare il costo dei controlli nei Fondi strutturali. La Commissione invita inoltre gli Stati membri a fornire regolarmente informazioni sui tassi di errore rilevati durante le attività di audit, i quali rappresentano un indicatore di rischio. I dati

ottenuti consentiranno di chiarire il rapporto tra i costi e i benefici dei controlli a di conseguire un migliore equilibrio. Viene costantemente rafforzata la cooperazione tra Commissione e Stati membri per quanto riguarda la presentazione di relazioni, la condivisione dei risultati delle attività di audit e l'armonizzazione degli standard di audit. Il piano d'azione e la normativa per il periodo 2007-2013 hanno conferito ulteriore slancio a questa evoluzione in atto da diversi anni.

Nel 2006 la Commissione ha pubblicato alcuni orientamenti relativi alla chiusura dei programmi 2000-2006 dei Fondi strutturali (C(2006) 3424) e adoterà misure analoghe quanto prima per la chiusura dei progetti del Fondo di coesione per il medesimo periodo. Sempre nel 2006, essa ha pubblicato alcuni documenti in cui sono illustrate buone pratiche in materia di controlli e verifiche di gestione da parte dell'autorità di pagamento prima della certificazione delle spese.

Nel 2006 la Commissione ha redatto una comunicazione relativa alle informazioni sui recuperi e sulle rettifiche finanziarie che gli Stati membri devono fornire, e all'inizio del 2007 ha invitato tutti gli Stati membri a fornire informazioni complete sui recuperi, sui ritiri e sui recuperi in sospeso per il 2006, nonché dati cumulativi per l'intero periodo 2000-2006. La Commissione sta ricevendo tali informazioni, che intende sintetizzare in una relazione da presentare nell'autunno 2007.

H) Politiche interne, compresa la ricerca (documento di lavoro della Commissione, punti 32-38)

La Commissione condivide pienamente le preoccupazioni espresse dal Consiglio in merito alle carenze rilevate dalla Corte dei conti. Essa continua a migliorare i propri sistemi di controllo nell'ambito del "Piano d'azione verso un quadro di controllo interno integrato". La riduzione del rischio intrinseco di rimborsare spese dichiarate in eccesso viene perseguita grazie ad un'impostazione pluriennale introdotta nel settore della ricerca, che prevede tra l'altro il notevole incremento del numero di audit ex post e il potenziamento del sistema di rilascio del certificato di audit. Inoltre, sono state messe a punto procedure concordate che prevedono una serie obbligatoria di procedure per i certificati relativi ai rendiconti finanziari e per i certificati relativi alla metodologia descritta nel modello di convenzione di sovvenzione per il settimo programma quadro di ricerca (7° PQ). Tali azioni dovrebbero comportare una riduzione del tasso di errore grazie al miglioramento della prevenzione, dell'individuazione e delle rettifiche.

Nell'ambito del 7° PQ sono state adottate altresì misure volte a semplificare le norme in materia di rimborso delle spese, compreso il ricorso a pagamenti forfaitari per i paesi partner della cooperazione internazionale nel quadro delle convenzioni di sovvenzione per le azioni indirette. I requisiti in materia di registrazione dell'orario dei ricercatori sono chiaramente illustrati nelle condizioni per i certificati relativi ai rendiconti finanziari e alla metodologia allegati alle convenzioni di sovvenzione e devono essere certificati dai revisori dei conti. La Commissione ha pubblicato, sempre nel 2007, alcuni orientamenti per i beneficiari.

Per quanto concerne le agenzie nazionali, le decisioni relative alla nuova generazione di programmi nei settori dell'istruzione, della formazione e della gioventù prevedono una serie completa di verifiche e controlli del rispetto delle procedure e dei meccanismi di controllo interno per garantire e verificare la regolarità e la legittimità delle operazioni, nonché l'effettiva esistenza e l'ammissibilità delle attività.

I) Azioni esterne (documento di lavoro della Commissione, punti 39-46)

Seguendo le raccomandazioni del Consiglio, la Commissione continua a migliorare il funzionamento degli audit interni ed esterni, la presentazione di relazioni di gestione e i sistemi di supervisione e controllo. Essa si adopererà per rafforzare ulteriormente l'attuale analisi dei rischi e comunicare più chiaramente la base delle sue analisi. La Commissione è consapevole dei rischi a livello degli organismi attuatori dei progetti e ha adottato, negli ultimi anni, una serie di misure per contenerne gli effetti potenziali. Esse comprendono il ricorso ai contratti tipo e il miglioramento di questi. All'inizio del 2006, ad esempio, sono stati riveduti i modelli di contratto di sovvenzione e di contratto di servizi a prezzo unitario, che contengono ormai capitoli d'onori standard che i revisori devono rispettare per effettuare le verifiche delle spese che i beneficiari di finanziamenti comunitari devono presentare prima del pagamento finale. Questi nuovi capitoli d'onori sono stati riveduti per poter verificare con maggiore efficacia il rispetto delle condizioni contrattuali, comprese quelle relative agli appalti pubblici. Il sistema informativo comune Relex di EuropeAid ("Common Relex Information System" - CRIS) consente di effettuare analisi pertinenti, tra cui quelle per tipo di organismo attuatore o di modalità di gestione. Il sistema viene continuamente perfezionato in funzione dell'evolversi delle esigenze di gestione.

J) Strategia di preadesione (documento di lavoro della Commissione, punti 47-52)

Seguendo le raccomandazioni del Consiglio, la Commissione continuerà a sorvegliare attentamente il corretto funzionamento dei sistemi nazionali di supervisione e controllo delle spese per i programmi nel quadro della strategia di preadesione, segnatamente nell'ambito degli organismi pagatori SAPARD/IPARD. Nel quadro del programma Phare, la Commissione si è adoperata per chiarire l'ammissibilità delle spese relative all'IVA e ha ricevuto e debitamente esaminato la maggior parte delle dichiarazioni finali provenienti dalle autorità nazionali. Anche la Commissione, come il Consiglio, si rammarica per i ritardi accusati dal processo di accreditamento del sistema di attuazione decentrata esteso (EDIS) per Phare ed ISPA. Essa ha dovuto insistere tuttavia sul fatto che, ai fini di una sana gestione finanziaria dei fondi, l'attribuzione dell'EDIS è subordinata a un ulteriore miglioramento delle strutture amministrative nazionali.

K) Spese amministrative (documento di lavoro della Commissione, punti 53-62)

La Commissione ha preso debitamente nota delle raccomandazioni del Consiglio in merito alle spese amministrative. Per quanto riguarda il sistema NAP (nuova applicazione paga), tutte le relazioni sono accessibili, su richiesta, ad ogni ordinatore, ma spetta all'ordinatore di ciascuna istituzione definire la propria serie di controlli. L'Ufficio gestione e liquidazione dei diritti individuali (Paymaster's Office – PMO) effettua i propri controlli, compresi alcuni controlli ex-post, e sulla base dell'esperienza maturata negli ultimi anni ritiene gli attuali controlli sufficienti e non prevede, in questa fase, un ulteriore potenziamento dei controlli ex-post. Quanto al rimborso delle spese sostenute durante le missioni, la guida delle missioni – le norme interne adottate dalla Commissione che disciplinano le missioni del suo personale – viene attualmente riveduta per tenere debito conto delle osservazioni della Corte. L'adozione delle nuove norme è fissata per l'inizio del 2008.

Nell'ambito del presente capitolo, il Consiglio ha formulato anche raccomandazioni relative alle agenzie di regolazione. La Commissione condivide le preoccupazioni espresse dal Consiglio e dal Parlamento europeo per quanto riguarda la corretta amministrazione e la migliore regolamentazione delle agenzie. Essa ritiene che l'adozione del progetto di accordo interistituzionale relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione (COM(2005)59) contribuirebbe in maniera

decisiva a risolvere le questioni sollevate, quali la valutazione d'impatto, le considerazioni relative al rapporto costi/benefici, la valutazione e la presentazione di relazioni annuali. La Commissione si augura pertanto che nel prossimo futuro il Consiglio possa compiere ulteriori progressi su tale importante questione. Pur rispettando pienamente l'autonomia delle agenzie di regolazione, la Commissione continua nel frattempo a fornire loro orientamenti dettagliati e sostegno. Gli accordi a livello di servizio stilati con numerose agenzie di regolazione nel 2006 in diversi settori dell'amministrazione e della formazione⁴ ne offrono un esempio significativo. Come raccomandato dal Consiglio, per la prima volta la Commissione ha allegato al suo progetto preliminare di bilancio per l'esercizio 2008 un documento generale riguardante le agenzie. Essa si è inoltre impegnata a fornire una metavalutazione delle agenzie decentrate esistenti.

L) Strumenti finanziari e attività bancarie (documento di lavoro della Commissione, punti 63-65)

La Commissione sta prendendo i provvedimenti opportuni per attuare le raccomandazioni del Consiglio in materia di gestione, follow-up e chiusura dei programmi riguardanti operazioni finanziarie, quali MEDIA II ed ECIP, e per liquidare gli arretrati relativi a programmi di ricerca nel settore carbonifero. Inoltre, il 16 gennaio 2007 è stato firmato un accordo tripartito riveduto tra la Corte dei conti, il Fondo europeo per gli investimenti e la Commissione.

II. RELAZIONI SPECIALI DELLA CORTE DEI CONTI (documento di lavoro della Commissione, punti 66-84)

Il Consiglio ha formulato una serie di raccomandazioni alla Commissione in merito alle relazioni speciali pubblicate dalla Corte dei conti nel 2005 e nel 2006. Le risposte della Commissione a tali raccomandazioni figurano nel suo documento di lavoro (punti 66-84).

III. FONDI EUROPEI DI SVILUPPO (documento di lavoro della Commissione, punti 85-87)

La Commissione ha preso debitamente nota delle raccomandazioni del Consiglio in merito ai Fondi europei di sviluppo. I principali sistemi di supervisione e controllo della Commissione sono stati costantemente migliorati negli ultimi anni, anche sulla base delle raccomandazioni della corte. Ulteriori miglioramenti verranno apportati conformemente al piano d'azione della Commissione "Verso un quadro di controllo interno integrato", volto ad ovviare alle principali carenze riscontrate nel quadro di controllo. Tra l'altro, si prevede di formalizzare e armonizzare la presentazione delle strategie di controllo interno per fornire una panoramica globale del flusso di controllo interno e della relativa catena di responsabilità, nonché documentare come vengono affrontati i rischi associati. Quanto alla relazione sulla gestione finanziaria dei FES, la Commissione ha affrontato nella relazione 2006 le questioni sollevate dal Consiglio.

* * *

⁴ Si vedano anche gli altri esempi citati al punto 56 del documento di lavoro.