COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.10.2005
COM(2005) 506 definitivo

RELAZIONE DI SINTESI DELLA COMMISSIONE

Risposte degli Stati membri alla relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 2003

INDICE

1. Introduzione....3
2. Sintesi delle risposte degli Stati membri....3
2.1. Pareri degli Stati membri su un quadro di controllo interno comunitario....3
2.2. Pareri degli Stati membri sulle osservazioni specifiche presentate dalla Corte dei conti....6
3. Errori DAS....6
4. Conclusioni....7

1. INTRODUZIONE

La Commissione, non appena ricevuta dalla Corte dei conti la *Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2003*[1] nel novembre 2004, ha informato ciascun Stato membro delle osservazioni specifiche contenute nella relazione che lo riguardavano. La Commissione ha anche invitato gli Stati membri a rispondere a due domande generali relative al *parere n. 2/2004 della Corte dei conti delle Comunità europee sul modello di audit unico (*single audit*) (e proposta concernente un quadro di controllo interno comunitario*[2]*)* (in appresso "il parere QCIC").

Il regolamento finanziario stabilisce che la Commissione trasmetta una sintesi delle risposte degli Stati membri alla Corte dei conti, al Consiglio e al Parlamento europeo entro il 15 febbraio[3]. A causa del tardivo ricevimento di alcune delle risposte e del tempo necessario per la traduzione delle risposte e della relazione stessa, la scadenza non è stata rispettata. La Commissione ha tuttavia presentato al Consiglio le conclusioni principali tratte da tali risposte prima che il Consiglio adottasse le sue raccomandazioni al Parlamento europeo sul discarico 2003[4].

Diciannove Stati membri hanno risposto sia alle due domande generali che alle osservazioni specifiche che li riguardavano. Altri tre Stati membri hanno risposto solo alle osservazioni specifiche.

Con la presente relazione si intende fornire una sintesi delle risposte degli Stati membri. Nella sezione 2 sono sintetizzate le risposte alle due domande generali e alle osservazioni specifiche della Corte sugli Stati membri. Nella sezione 3 si affronta la questione degli errori DAS. La sezione 4, infine, presenta le conclusioni.

2. SINTESI DELLE RISPOSTE DEGLI STATI MEMBRI

2.1. Pareri degli Stati membri su un quadro di controllo interno comunitario

La Corte dei conti ha pubblicato il suo parere QCIC nell'aprile 2004. In tale parere essa esponeva alcuni principi generali per un quadro di controllo interno comunitario (*cfr. l'allegato I*). La Corte ha sottolineato tale parere nell'introduzione generale alla sua *relazione annuale sull'esercizio finanziario 2003*[5]. La Commissione attribuisce grande importanza a tale parere e ritiene che esso fornisca un prezioso contributo al dibattito sulle modalità da utilizzare per migliorare ulteriormente il quadro di controllo interno comunitario[6].

---

1 Cfr. GU C 293 del 30.11.2004.

2 Cfr. GU C 107 del 30.4.2004.

3 Cfr. l'articolo 143, paragrafo 6, del *regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee* (GU L 248 del 16.9.2002).

4 Lettera del 15 febbraio 2005 del vicepresidente Siim Kallas al presidente del Consiglio (ECOFIN) Jean-Claude Juncker.

5 Cfr. punto 0.5 della *relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 2003*, GU C 293 del 30.11.2004.

6 Nella definizione di quadro di controllo interno comunitario rientrano tutte le azioni intraprese dalla Commissione nella sua gestione del rischio. Sono inclusi, ad esempio, i controlli interni nella Commissione stessa, le missioni svolte dalla Commissione stessa, le missioni affidate a revisori esterni, nonché i sistemi di controllo interno e/o di audit degli Stati membri e/o delle istituzioni nazionali di audit. Il quadro di controllo interno comunitario non comprende quindi l'audit esterno svolto dalla Corte dei conti.

Dato che gli Stati membri partecipano alla gestione concorrente di circa l'80% dei fondi UE, la Commissione ha ritenuto che un seguito corretto al parere della Corte dovesse basarsi anche sul contributo degli Stati membri. La Commissione ha pertanto invitato gli Stati membri a rispondere a due domande generali relative a questioni sollevate nel parere della Corte.

Domanda n. 1

Nel parere n. 2/2004 sul modello di audit unico la Corte ha avanzato la proposta di un quadro di controllo interno comunitario. Nei settori soggetti alla gestione concorrente la Corte dei conti propone lo sviluppo di una struttura a catena di ruoli e responsabilità che partendo dai gestori immediati dei fondi (controlli primari) arriva alla Commissione (controlli di supervisione) passando per una funzione di controllo centrale dello Stato membro. Tale modello presuppone che ciascun livello possa avere accesso ai risultati ottenuti dagli altri organi di controllo e possa quindi utilizzarli. Siete in linea generale favorevole a tale modello di struttura a catena e allo sviluppo di un tale modello nei settori in cui ancora non esiste? Che cosa può essere fatto concretamente per migliorare il coordinamento dei controlli (siete cioè favorevole ai contratti di fiducia proposti dalla Commissione in materia di fondi strutturali)?

Diciannove Stati membri hanno risposto. Nessuno ha rifiutato l'idea di un quadro di controllo interno comunitario ma vari Stati membri hanno espresso riserve o osservazioni.

- Le **responsabilità** di tutte le parti coinvolte dovrebbero essere definite con chiarezza. La Commissione deve continuare ad essere responsabile dell'esecuzione del bilancio UE, conformemente all'articolo 274 del trattato.
- Diversi Stati membri hanno sottolineato che in una qualche misura **un quadro di controllo interno esiste già**.
- **Norme comuni per il controllo finanziario e l'audit interno** devono esistere a tutti i livelli della catena di controllo. Tali norme dovrebbero essere elaborate attraverso una totale cooperazione tra Commissione e Stati membri. Esse dovrebbero basarsi sulle norme internazionali già esistenti. Alcuni Stati membri indicano le risorse proprie come un'area in cui la Commissione e gli Stati membri cooperano efficacemente in materia di armonizzazione delle procedure di controllo e di audit.
- I **costi e i benefici** devono essere ragionevolmente equilibrati. Ogni eventuale modifica del quadro di controllo interno comunitario dovrebbe rendere il sistema più semplice e non aggravare gli oneri amministrativi. Uno Stato membro propone che i costi dei controlli degli Stati membri siano a carico del bilancio UE. Un altro ritiene che il sostegno alle attività di audit e controllo in relazione ai Fondi strutturali debba continuare ad essere finanziato nel quadro delle misure di assistenza tecnica. Uno Stato membro osserva che è difficile ottenere stime accurate dei costi dei controlli da parte delle autorità nazionali a causa della molteplicità delle attività di controllo per un determinato tipo di spesa.
- Vari Stati membri sostengono che è necessario tener conto delle **differenze esistenti nelle culture e nelle pratiche amministrative nazionali**.
- Alcuni Stati membri affermano che le **relazioni** dovrebbero essere armonizzate e messe in comune mentre altri ritengono che le relazioni degli organismi nazionali

non possano essere considerate proprietà dell'Unione. In alcuni casi gli Stati membri prevedono che possano insorgere complicazioni legali qualora tali relazioni siano direttamente accessibili ad altri livelli di controllo.

- Alcuni Stati membri segnalano che **l'imprecisione della legislazione e la mancanza di orientamenti** provocano le irregolarità.
- Infine, alcuni Stati membri affermano che un cambiamento del ruolo degli Stati membri nel quadro di controllo interno dovrebbe essere controbilanciato da un diverso **approccio nelle attività di audit e di controllo della Corte dei conti e della Commissione**, come una riduzione delle attività di controllo negli Stati membri in generale e una concentrazione sugli audit dei sistemi invece dei controlli in loco.

Domanda n. 2

Fino al 2001 la Corte dei conti basava le dichiarazioni di affidabilità sugli errori rilevati in un campione limitato di pagamenti relativi a un esercizio finanziario dell'UE e ha ritenuto che il livello di irregolarità riscontrate nei fondi gestiti in partenariato fosse troppo elevato. Un certo livello di irregolarità è tuttavia inevitabile in quanto i sistemi di controllo non mirano ad individuare tutti i pagamenti irregolari ma a limitare i rischi per il bilancio dell'UE mediante:

- sanzioni dissuasive applicate quando vengono rilevate irregolarità nel 5% delle domande di pagamento verificate sul posto in base al sistema SIGC per l'agricoltura

- attraverso recuperi effettuati in un esercizio successivo qualora una domanda di pagamento finale sia presentata nell'ambito di una sovvenzione o qualora un controllo ex post riveli un'irregolarità

L'orientamento della Corte dei conti è ora di basare la sua dichiarazione di affidabilità sulla valutazione dei sistemi di vigilanza e controllo applicati per gestire il rischio di irregolarità nelle domande di pagamento piuttosto che sui singoli errori rilevati nel corso degli audit.

Come possono gli Stati membri dimostrare che vengono applicati sistemi di vigilanza e di controllo che mantengono entro limiti ragionevoli i rischi di irregolarità relativamente ai fondi dell'UE?

Diciannove Stati membri hanno risposto. Il contenuto delle risposte varia in quanto alcuni Stati membri hanno descritto il quadro di controllo attualmente in vigore nello Stato membro mentre altri hanno formulato osservazioni sul ruolo degli Stati membri in generale.

Pochissimi Stati membri hanno presentato idee sulla maniera in cui gli Stati membri a livello operativo dovrebbero fornire le prove che il rischio di irregolarità per quanto riguarda i fondi UE rimane entro limiti ragionevoli. Uno Stato propone che ciascun Stato membro si fornisca di un organismo centrale di coordinamento che svolga una vigilanza costante ed efficace. Un altro propone l'introduzione del principio di una sola autorità di audit per ciascun Stato membro. Un terzo propone che ciascun Stato membro trasmetta alla Commissione una relazione annuale e una dichiarazione sulla base dello stesso modello usato internamente dalla Commissione.

Tutti i direttori generali della Commissione devono presentare una relazione annuale di attività e firmare ogni anno una dichiarazione in cui si attesta che i fondi gestiti dalla Direzione generale sono stati usati per i fini previsti conformemente ai principi

di una sana gestione finanziaria e che le procedure di controllo applicate forniscono le garanzie necessarie relativamente alla legalità e alla regolarità delle transazioni sottostanti.

2.2. Pareri degli Stati membri sulle osservazioni specifiche presentate dalla Corte dei conti

Ventidue Stati membri hanno risposto alle osservazioni specifiche della Corte. Quasi tutti hanno fornito un contributo sulla maggioranza delle osservazioni specifiche per le quali è attesa una risposta. In più di un caso su quattro gli Stati membri fanno presente di non essere d'accordo con le osservazioni della Corte o di ritenere che la questione sia ancora aperta per una discussione.

Il disaccordo tra la Corte e gli Stati membri può essere di diversa natura ma tra i motivi ricorrenti si possono segnalare: a) l'ammissibilità della spesa, b) la struttura dei controlli (ad esempio i metodi di campionatura, l'analisi del rischio e l'estrapolazione) e c) l'effetto stimato sul bilancio comunitario se si tiene conto delle correzioni che sono state effettuate o che saranno apportate per i pagamenti successivi.

Vari Stati membri fanno presente che la Corte non ha tenuto conto delle loro risposte nella *relazione annuale sull'esercizio finanziario 2003*. Due segnalano di non essere stati debitamente informati delle osservazioni prima della loro comparsa nella *relazione annuale sull'esercizio finanziario 2003*.

Alcuni sostengono che le osservazioni della Corte si basano su constatazioni relative a singole transazioni che non riflettono necessariamente irregolarità sistematiche ad esempio in un programma di Fondi strutturali. Uno Stato membro sottolinea che con la procedura attuale è impossibile che gli Stati membri traggano profitto dall'esercizio. La Corte dovrebbe piuttosto presentare un esame qualitativo dei sistemi che ha esaminato poiché tale contributo sarebbe di maggiore utilità per gli Stati membri.

Un altro propone che la Corte includa una breve sintesi delle raccomandazioni specifiche per le azioni di seguito della Commissione che sono identificate chiaramente indicando anche le scadenze. Ciò rafforzerebbe l'aspetto pluriennale del lavoro della Commissione e fungerebbe da base per le relazioni successive.

3. ERRORI DAS

La Corte dei conti fonda la sua dichiarazione di affidabilità su quattro elementi:

- un esame del funzionamento dei sistemi di vigilanza e controllo creati nelle istituzioni comunitarie, negli Stati membri e nei paesi terzi;
- un esame di campioni di transazioni per ciascun maggior settore effettuando controlli fino al beneficiario finale;
- un'analisi delle relazioni annuali di attività e delle dichiarazioni dei direttori generali nonché delle procedure applicate per la loro preparazione;
- se necessario, un esame del lavoro di altri revisori che sono indipendenti dalle procedure di gestione comunitarie.

La Corte individua errori quando esamina un campione di transazioni (cfr. supra lettera b)). Alcuni sono attribuiti alla Commissione stessa, altri agli Stati membri. Gli

errori sono sostanziali o formali: quelli sostanziali hanno conseguenze finanziarie dirette, quelli formali no.

Circa un terzo degli errori individuati dalla Corte nel 2003 sono stati classificati come sostanziali. Di questi quasi uno su tre aveva un tasso di errore (vale a dire la parte di importo errata rispetto all'importo totale della transazione) inferiore al 2%. Nei casi in cui i tassi di errore erano superiori al 2%, più di 2/3 erano attribuiti a settori della gestione concorrente. Sulla base delle risposte ricevute, non è possibile presentare una stima globale di quanti errori gli Stati membri accettano o contestano. Tuttavia la Commissione assicura il seguito di tutti gli errori contestati dalla Corte dei conti in cooperazione con gli Stati membri interessati. Se le osservazioni della Corte trovano conferma, si effettuano le correzioni finanziarie necessarie e i recuperi. Sulla base dei risultati conseguiti fino ad ora nell'azione di seguito, dall'analisi degli errori svolta dalla Commissione emerge che è possibile accettare circa la metà degli errori sostanziali il cui tasso di errore è superiore al 2%. Per quanto riguarda la metà rimanente, gli errori sono rifiutati oppure non è ancora possibile accettare/rifiutare l'errore poiché i casi non sono ancora stati chiusi.

Nella stragrande maggioranza dei casi con errori accettati, la Commissione/gli Stati membri sono d'accordo con la Corte dei conti sull'importo che si considera errato. Va osservato, tuttavia, che l'importo errato (in relazione all'importo totale della transazione) si situa generalmente nella fascia più bassa; in più del 60% dei casi, infatti, l'importo errato è inferiore al 10% dell'importo totale della transazione.

4. CONCLUSIONI

La Commissione accoglie favorevolmente le risposte degli Stati membri che in molti casi sono complete e dettagliate.

Il seguito della *relazione annuale* della Corte dei conti europea è importante poiché in molti casi gli Stati membri non sono d'accordo con le specifiche osservazioni della Corte. L'esercizio consente sia agli Stati membri che alla Commissione di avere un'immagine globale delle posizioni degli Stati membri su tali osservazioni e sugli errori DAS. Dall'analisi degli errori DAS emerge che attualmente solo circa la metà degli errori sostanziali individuati dalla Corte aventi tassi di errore superiori al 2% possono essere accettati.

L'esercizio 2003 ha inoltre permesso alla Commissione di raccogliere informazioni preziose sulle reazioni preliminari degli Stati membri al parere QCIC della Corte dei conti. La questione è ripresa nella *comunicazione su un percorso verso un quadro di controllo interno integrato* (COM(2005) 252). Le due domande generali hanno costituito una novità. In considerazione dei risultati postivi, la Commissione potrebbe inserire tali domande orizzontali nell'esercizio 2004. Essa continuerà inoltre ad intraprendere ulteriori sforzi insieme alla Corte dei conti per assicurare che gli Stati membri possano con più facilità individuare e quindi commentare gli errori DAS. La Commissione continuerà inoltre ad adoperarsi affinché nella relazione annuale della Corte e nel processo di scarico si prendano in considerazione le risposte degli Stati membri alle osservazioni della Corte ma deve riconoscere che ciò è spesso difficile a causa dei tempi della procedura.

ALLEGATO I

Principi generali per un quadro di controllo interno comunitario indicati dalla Corte nel parere n. 2/2004

Obiettivi	• Dovrebbero essere definiti la portata, lo scopo, le parti coinvolte, gli elementi costitutivi, la finalità, i vincoli, la dimensione, il metodo • Devono essere prese tempestivamente misure correttive qualora emergano errori nelle transazioni e debolezze nei sistemi
Condizioni	• L'Unione europea dovrebbe essere "proprietaria" di tutti i controlli, vale a dire l'insieme dei risultati, i documenti di appoggio, ecc. devono essere a disposizione di altri attori della catena di controllo • La legislazione deve essere semplice e chiara • Le ammende e le sanzioni dovrebbero applicarsi a tutte le parti del bilancio
Struttura	• A livello di Stato membro un organismo deve avere la responsabilità di assicurare che il lavoro di controllo intrapreso a livello locale sia conforme alle norme e alla qualità richiesti • La Commissione deve assicurare che i diversi livelli di controllo negli Stati membri (o i loro equivalenti) funzionino efficacemente e nella maniera prevista • Le richieste di rimborso o le dichiarazioni di spesa dovrebbero essere accompagnate da un certificato di audit rilasciato da un revisore esterno indipendente
Applicazione	• La Commissione dovrebbe definire requisiti minimi per i sistemi di controllo a tutti i livelli • Devono esistere norme comuni per i controlli • I risultati devono essere accessibili in un formato comune (forse in una banca dati a cui possano accedere altri attori della catena di controllo) • Deve essere affrontata la questione della campionatura casuale o basata su un'analisi del rischio • I beneficiari devono essere ben informati dei rischi che corrono se commettono frodi
Costi e benefici	• I costi degli Stati membri (o degli organismi che svolgono i controlli) devono essere a carico del bilancio UE? • I vantaggi devono essere "misurati" mediante stime dell'illegalità e delle irregolarità • Si deve trovare un equilibrio tra i costi e i benefici (rischio di errore accettabile/irregolarità) • Il rischio accettabile deve essere determinato, ad esempio, definendo i tassi di errore accettabili e l'intensità dei controlli
Ruoli e responsabilità	• La Commissione dovrebbe avere la responsabilità di promuovere i sistemi di controllo interno in partenariato con gli Stati membri, essa definirà le caratteristiche comuni del sistema e provvederà al monitoraggio dei costi e alla valutazione dei benefici • Il Parlamento e il Consiglio dovrebbero approvare il rapporto costi/benefici[7] • La Corte dei conti dovrebbe effettuare l'audit dei sistemi di controllo interno in qualità di revisore esterno

[7] L'approvazione dei costi può essere implicita con l'accettazione di una certa percentuale di controlli.