PARERE N. 4/2010

(presentato in virtù dell'articolo 322, del TFUE)

su una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, relativamente al servizio europeo per l'azione esterna

(2010/C 145/02)

LA CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 322, nonché il trattato che istituisce la Comunità europea per l'energia atomica, in particolare l'articolo 106 *bis*,

vista la proposta di regolamento [1] del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica 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 [2] (di seguito «il regolamento finanziario») relativamente al servizio europeo per l'azione esterna,

vista la richiesta di un parere su tale proposta, presentata dal Consiglio e pervenuta alla Corte dei conti l'8 aprile 2010,

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

Struttura del servizio europeo per l'azione esterna

1. La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio in merito alla quale è richiesto un parere della Corte mira a modificare l'attuale regolamento finanziario al fine di adattarne le norme alla natura specifica del servizio europeo per l'azione esterna (di seguito «SEAE») la cui esistenza è prevista all'articolo 27, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea modificato dal trattato di Lisbona entrato in vigore il 1º dicembre 2009. Il SEAE sarà un organismo autonomo dell'Unione, posto sotto l'autorità dell'alto rappresentante (di seguito l'«AR»), cui presterà supporto nell'esecuzione delle sue funzioni. L'organizzazione e il funzionamento del SEAE saranno fissati da una decisione del Consiglio, la cui relativa proposta è datata 25 marzo 2010.

2. Al fine di garantire la continuità del funzionamento delle attuali delegazioni, le spese operative eseguite dai capi delegazione saranno assimilate all'esecuzione del bilancio da parte della Commissione mediante gestione centralizzata diretta, sebbene il SEAE sia un'istituzione separata.

3. Il SEAE si articolerà in un'amministrazione centrale e nelle delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali. Ogni delegazione dell'Unione sarà guidata da un capo delegazione che eserciterà l'autorità su tutto il personale della delegazione.

4. Il personale del SEAE sarà composto da funzionari del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dei servizi diplomatici degli Stati membri, nominati agenti temporanei nel quadro dello statuto dei funzionari. In materia di personale, il SEAE sarà assimilato ad un'istituzione ai sensi dello statuto.

Considerazioni generali

Natura del SEAE ai fini dell'applicazione del regolamento finanziario

5. La Corte prende atto che, come richiesto nella relazione della presidenza al Consiglio europeo sul servizio europeo per l'azione esterna del 23 ottobre 2009 [3], il SEAE sarà un servizio *sui generis* assimilato ad un'istituzione ai fini dell'applicazione del regolamento finanziario, che disporrà di una propria sezione nel bilancio dell'UE, presentata in quanto tale al Parlamento per il discarico. Peraltro, il SEAE rimarrà al tempo stesso, soprattutto a livello delle delegazioni, il servizio incaricato dell'esecuzione, in nome della Commissione, di un'ampia gamma di stanziamenti operativi dipendenti dalla sezione del bilancio relativa alla Commissione.

Gestione della nuova struttura

6. Le delegazioni saranno composte da personale del SEAE e della Commissione. Il capo delegazione riceverà dalla Commissione, l'istituzione che dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi ai sensi dell'articolo 17 del TUE e dell'articolo 317 del TFUE, una delega per l'esecuzione a suo nome degli stanziamenti operativi. La nuova struttura del SEAE e le funzioni svolte dai capi delle delegazioni dell'Unione implicheranno che questi siano tenuti a riferire a due organismi differenti. Una possibile soluzione a tale questione è prospettata nel nuovo articolo 60 *bis*, paragrafi 2 e 3. La Corte osserva che, nella gestione della nuova struttura, tra l'altro, sarà necessario agire con la dovuta cautela al fine di evitare conflitti di priorità.

[1] COM(2010) 85 definitivo del 24 marzo 2010.
[2] GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1.
[3] Relazione della presidenza al Consiglio europeo sul servizio europeo per l'azione esterna, documento del Consiglio 14930/09.

Procedure di attuazione

7. Nella relazione speciale n. 10/2004, la Corte ha evidenziato i significativi progressi compiuti nella gestione degli aiuti esterni realizzata nell'ambito del processo di «deconcentrazione», quali il rafforzamento delle unità operative e finanziarie delle delegazioni, l'adozione di più solide e sane procedure finanziarie, che hanno comportato miglioramenti nella regolarità, tempestività e qualità dei servizi forniti. La Corte reputa di estrema importanza mantenere e migliorare la trasparenza, responsabilità e qualità della gestione finanziaria a livello delle delegazioni. Le future strutture organizzative delle delegazioni dell'Unione non dovrebbero pertanto compromettere l'efficacia delle loro funzioni operative e finanziarie e la separazione delle funzioni.

8. In tale contesto, la proposta di regolamento può considerarsi quale tentativo di mantenere, nella misura del possibile, le procedure e le norme interne utilizzate dalla Commissione nell'esecuzione dei propri stanziamenti in un quadro istituzionale nuovo e più articolato.

9. La Corte esprime tuttavia preoccupazione per il fatto che tale obiettivo sia perseguito tramite a) significative deroghe dal regolamento finanziario, in quanto i poteri della Commissione relativamente all'esecuzione del bilancio saranno sottodelegati ad ordinatori (capi delegazione) non più appartenenti ai servizi della Commissione; b) un aumento della complessità delle operazioni e delle missioni svolte dalle delegazioni relativamente alla gestione finanziaria e alla presentazione delle relazioni; c) notevoli incertezze circa la dotazione di bilancio e la gestione delle spese amministrative e di sostegno delle delegazioni dell'Unione, un aspetto che la proposta non chiarisce.

Considerazioni specifiche

10. La Corte nutre particolari preoccupazioni riguardo a quattro delle disposizioni modificate e propone di cambiare il testo come indicato nella tabella che figura in allegato al presente parere.

La modifica proposta avrà implicazioni non solo per il SEAE ma anche sull'insieme delle situazioni in cui l'esecuzione del bilancio è «centralizzata indiretta»

11. *Articolo 30*. La Commissione propone la sostituzione dell'articolo 30, paragrafo 3, primo comma, con un nuovo testo che stabilisce che la Commissione mette a disposizione, nella forma appropriata, le informazioni sui beneficiari dei fondi provenienti dal bilancio di cui essa dispone, qualora l'esecuzione del bilancio sia centralizzata conformemente all'articolo 53 *bis*. Il nuovo articolo 53 *bis* sancisce che quando la Commissione esegue il bilancio in modo centralizzato, le funzioni d'esecuzione sono espletate direttamente, dai suoi servizi o dalle delegazioni dell'Unione, oppure indirettamente secondo le disposizioni degli articoli da 54 a 57.

12. Dal combinato disposto dei nuovi articoli 30, paragrafo 3, primo comma e 53 *bis*, risulta che l'obbligo della Commissione di disporre di informazioni sui beneficiari dei fondi provenienti dal bilancio vige in situazioni in cui il bilancio è eseguito in modo centralizzato direttamente e indirettamente. Nell'attuale versione dell'articolo 30, paragrafo 3, primo comma, tuttavia, l'obbligo della Commissione di disporre di informazioni sui beneficiari dei fondi provenienti dal bilancio è circoscritto ai casi in cui l'esecuzione del bilancio avviene in modo centralizzato ed esclusivamente diretto.

13. L'estensione dell'obbligo di disporre di informazioni sui beneficiari dei fondi provenienti dal bilancio a casi di gestione centralizzata indiretta non è correlata alla specifica situazione del SEAE. Tale estensione, pertanto, si spinge oltre l'oggetto della proposta e sarebbe applicabile a tutte le situazioni di gestione centralizzata indiretta. Per coerenza con le prassi vigenti, il nuovo articolo 30, paragrafo 3, primo comma, dovrebbe essere modificato come segue:

> «La Commissione mette a disposizione, nella forma appropriata, le informazioni sui beneficiari dei fondi provenienti dal bilancio di cui essa dispone, qualora l'esecuzione del bilancio sia centralizzata e gestita direttamente dai suoi servizi o dalle delegazioni dell'Unione conformemente all'articolo 51, secondo comma, e le informazioni sui beneficiari dei fondi fornite da entità cui siano stati delegati compiti di esecuzione del bilancio secondo altre modalità di gestione».

La responsabilità dei capi delle delegazioni dell'Unione è rafforzata ma la modifica relativa al conflitto di interessi potrebbe non essere coerente con le disposizioni del regolamento finanziario

14. *Articolo 60* bis. L'articolo 60 *bis* sembra avere il fine di rafforzare il principio secondo cui i capi delle delegazioni dell'Unione, quando agiscono per sottodelega, sono soggetti alle stesse responsabilità di tutti gli altri ordinatori sottodelegati (conformemente all'articolo 60 del regolamento finanziario). La Corte ritiene importante insistere sui doveri dei capi delle delegazioni dell'Unione sotto questo profilo.

15. Il secondo comma, tuttavia, attribuisce ai capi delle delegazioni dell'Unione la responsabilità, tra l'altro, di risolvere potenziali conflitti di interessi. Il riferimento alla nozione di «conflitto di interessi» in tale contesto dovrebbe essere evitato in quanto esso sembra includere un altro tipo di «conflitto di interessi», definito all'articolo 52 del regolamento finanziario. Per motivi di coerenza, una nozione deve mantenere la stessa definizione in tutte le disposizioni del regolamento finanziario. La Corte propone di modificare in tal senso l'articolo 60 *bis*, paragrafo 1.

Necessità di chiarire le competenze del revisore interno

16. *Articolo 85*. Per ragioni di coerenza, efficienza ed efficacia, la Corte approva la scelta del revisore interno della Commissione quale revisore contabile interno del SEAE. Il progetto

di addendum proposto all'articolo 85 del regolamento finanziario, tuttavia, lascia presumere che il revisore interno della Commissione non eserciti nei confronti del SEAE le stesse competenze attribuitegli nei confronti dei servizi della Commissione, e che tali competenze possano variare a seconda di quali sezioni del bilancio (relative al SEAE o alla Commissione) siano eseguite. Al fine di evitare ogni ambiguità in merito alle competenze del revisore interno, la Corte suggerisce di sostituire l'addendum proposto con il seguente testo:

«Il revisore interno della Commissione ha nei confronti del servizio europeo per l'azione esterna di cui all'articolo 1, le stesse responsabilità attribuitegli nei confronti dei servizi della Commissione».

Alcuni degli emendamenti proposti sembrano essere di nessuna o ridotta utilità

17. *Articolo 165*. Il senso della modifica proposta all'articolo 165 non è chiaro. La Corte non ravvisa la necessità di modificare l'articolo 165 a seguito della modifica dell'articolo 53 *bis*.

18. *Articolo 185*. La modifica proposta all'articolo 185 è priva di scopo. L'analogia relativa alla portata delle competenze attribuite al revisore interno delle Commissione deve essere riferita solo ai servizi della Commissione. La Corte propone pertanto di non modificare l'articolo 185.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti a Lussemburgo nella riunione del 29 aprile 2010.

Per la Corte dei conti

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

ALLEGATO

Proposta della Commissione	Raccomandazione della Corte
Articolo 1	*Articolo 1*
(3) All'articolo 30, paragrafo 3, il primo comma è sostituito dal seguente: «La Commissione mette a disposizione, nella forma appropriata, le informazioni sui beneficiari dei fondi provenienti dal bilancio di cui essa dispone, qualora l'esecuzione del bilancio sia centralizzata conformemente all'articolo 53 *bis*, e le informazioni sui beneficiari dei fondi fornite da entità cui siano stati delegati compiti di esecuzione del bilancio secondo altre modalità di gestione».	(3) All'articolo 30, paragrafo 3, il primo comma è sostituito dal seguente: «La Commissione mette a disposizione, nella forma appropriata, le informazioni sui beneficiari dei fondi provenienti dal bilancio di cui essa dispone, qualora l'esecuzione del bilancio sia centralizzata ~~conformemente all'articolo 53 *bis*~~ e gestita direttamente dai suoi servizi o dalle delegazioni dell'Unione conformemente all'articolo 51, secondo comma, e le informazioni sui beneficiari dei fondi fornite da entità cui siano stati delegati compiti di esecuzione del bilancio secondo altre modalità di gestione.»
(9) Alla sezione 2, è aggiunto il seguente articolo 60 *bis*: «*Articolo 60* bis 1. Quando i capi delle delegazioni dell'Unione agiscono in qualità di ordinatori sottodelegati conformemente all'articolo 51, secondo comma, essi collaborano strettamente con la Commissione per una corretta esecuzione dei fondi, al fine di garantire in particolare la legittimità e la regolarità delle operazioni finanziarie, il rispetto del principio della sana gestione finanziaria nella gestione dei fondi e l'efficace protezione degli interessi finanziari dell'Unione. A tal fine, essi adottano i provvedimenti necessari ad evitare qualunque situazione che potrebbe compromettere la responsabilità della Commissione relativamente all'esecuzione del bilancio a loro sottodelegata, come anche qualunque conflitto di interessi o di priorità che possa influire sull'esecuzione dei compiti di gestione finanziaria a loro sottodelegati. Se viene a crearsi una situazione o un conflitto di cui al secondo comma, i capi delle delegazioni dell'Unione ne informano senza indugio il servizio della Commissione responsabile e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.»	(9) Alla sezione 2, è aggiunto il seguente articolo 60 *bis*: «*Articolo 60* bis 1. Quando i capi delle delegazioni dell'Unione agiscono in qualità di ordinatori sottodelegati conformemente all'articolo 51, secondo comma, essi collaborano strettamente con la Commissione per una corretta esecuzione dei fondi, al fine di garantire in particolare la legittimità e la regolarità delle operazioni finanziarie, il rispetto del principio della sana gestione finanziaria nella gestione dei fondi e l'efficace protezione degli interessi finanziari dell'Unione. A tal fine, essi adottano i provvedimenti necessari ad evitare qualunque situazione che potrebbe compromettere la responsabilità della Commissione relativamente all'esecuzione del bilancio a loro sottodelegata, come anche qualunque conflitto ~~di interessi o~~ di priorità che possa influire sull'esecuzione dei compiti di gestione finanziaria a loro sottodelegati. Se viene a crearsi una situazione o un conflitto di cui al secondo comma, i capi delle delegazioni dell'Unione ne informano senza indugio il servizio della Commissione responsabile e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.»
(12) All'articolo 85 sono aggiunti i seguenti commi: «Ai fini della revisione contabile interna del SEAE, i capi delle delegazioni dell'Unione che agiscono in qualità di ordinatori sottodelegati conformemente all'articolo 51, secondo comma, sono soggetti ai poteri di verifica del revisore interno della Commissione relativamente alla gestione finanziaria a loro sottodelegata. Al fine di garantire coerenza, efficienza e buon rapporto costo-efficacia, il revisore interno della Commissione svolge anche il ruolo di revisore contabile interno del SEAE relativamente all'esecuzione del bilancio della sezione riguardante il SEAE.»	(12) All'articolo 85 è aggiunto il seguente comma: «Il revisore interno della Commissione ha nei confronti del servizio europeo per l'azione esterna di cui all'articolo 1, le stesse responsabilità attribuitegli nei confronti dei servizi della Commissione».
(14) All'articolo 165, la prima frase è sostituita dalla seguente: «L'esecuzione delle azioni da parte dei paesi terzi beneficiari o delle organizzazioni internazionali è soggetta al controllo della Commissione conformemente all'articolo 53 *bis*.»	(14) All'articolo 165, la prima frase è sostituita dalla seguente: «L'esecuzione delle azioni da parte dei paesi terzi beneficiari o delle organizzazioni internazionali è soggetta al controllo della Commissione ~~conformemente all'articolo 53 *bis*~~.»
(15) All'articolo 185, il paragrafo 3 è sostituito dal seguente: «3. Il revisore interno della Commissione esercita nei confronti degli organismi di cui al paragrafo 1 le stesse competenze attribuitegli nei confronti dei servizi della Commissione o delle delegazioni dell'Unione».	~~(15) All'articolo 185, il paragrafo 3 è sostituito dal seguente:~~ «~~3. Il revisore interno della Commissione esercita nei confronti degli organismi di cui al paragrafo 1 le stesse competenze attribuitegli nei confronti dei servizi della Commissione o delle delegazioni dell'Unione».~~