III

(Atti preparatori)

CORTE DEI CONTI

PARERE N. 3/2014

(presentato in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4 del TFEU)

sulla proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 215/2008 recante il regolamento finanziario per il 10º Fondo europeo di sviluppo per quanto riguarda l'attuazione del meccanismo di transizione

(2014/C 124/01)

INDICE

	Paragrafi	*Pagina*
INTRODUZIONE	1-6	3
OSSERVAZIONI GENERALI SULLA TRASPARENZA	7-10	4
OSSERVAZIONI SPECIFICHE	11-20	4
Metodi di esecuzione	11-13	4
Sovvenzioni	14-15	4
Sostegno al bilancio	16-20	5

LA CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare l'articolo 287, paragrafo 4,

visto l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 ([1]),

vista la decisione 2001/822/CE del Consiglio, del 27 novembre 2001, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare (PTOM) alla Comunità europea («Decisione sull'associazione d'oltremare») ([2]),

visto l'accordo interno tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, riguardante il finanziamento degli aiuti comunitari forniti nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2008-2013 in applicazione dell'accordo di partenariato ACP-CE e lo stanziamento degli aiuti finanziari ai paesi e territori d'oltremare ai quali si applica la parte quarta del trattato CE ([3]), in particolare l'articolo 10, paragrafo 2,

visto l'accordo interno tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea riuniti in sede di consiglio, relativo al finanziamento degli aiuti dell'Unione europea forniti nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 in applicazione dell'accordo di partenariato ACP-UE e all'assegnazione di assistenza finanziaria ai paesi e territori d'oltremare cui si applicano le disposizioni della parte quarta del trattato sul funzionamento dell'UE ([4]), in particolare l'articolo 10, paragrafo 2,

vista la decisione del Consiglio 2013/759/UE del 12 dicembre 2013 relativa a misure transitorie di gestione del FES dal 1º gennaio 2014 fino all'entrata in vigore dell'11º Fondo europeo di sviluppo ([5]),

visto il parere della Corte n. 12/2002 su una proposta di regolamento del Consiglio recante il regolamento finanziario per il 9º Fondo europeo di sviluppo in virtù dell'accordo di partenariato ACP-UE firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 ([6]),

visto il parere della Corte n. 2/2007 sul progetto di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento finanziario applicabile al 9º Fondo europeo di sviluppo ([7]),

visto il parere della Corte n. 9/2007 sulla proposta di regolamento del Consiglio recante un regolamento finanziario applicabile al 10º Fondo europeo di sviluppo ([8]),

visto il parere della Corte n. 3/2013 sulla proposta di regolamento del Consiglio recante il regolamento finanziario per l'11º Fondo europeo di sviluppo ([9]),

viste le relazioni annuali della Corte sulle attività finanziate dall'8º, 9º e 10º Fondo europeo di sviluppo (FES) ([10]),

([1]) GU L 317 del 15.12.2000, pag. 3. Accordo modificato dall'accordo firmato a Lussemburgo il 25 giugno 2005 (GU L 287 del 28.10.2005, pag. 4) e dall'accordo firmato a Ouagadougou del 22 giugno 2010 (GU L 287 del 4.11.2010, pag. 3).
([2]) GU L 314 del 30.11.2001, pag. 1, e GU L 324 del 7.12.2001, pag. 1, modificata dalla decisione 2007/249/CE (GU L 109 del 26.4.2007, pag. 33) e dalla decisione n. 528/2012/UE (GU L 264 del 29.9.2012, pag. 1).
([3]) GU L 247 del 9.9.2006, pag. 32.
([4]) GU L 210 del 6.8.2013, pag. 1. Accordo in attesa di ratifica.
([5]) GU L 335 del 14.12.2013, pag. 48.
([6]) GU C 12 del 17.1.2003, pag. 19.
([7]) GU C 101 del 4.5.2007, pag. 1.
([8]) GU C 23 del 28.1.2008, pag. 3.
([9]) GU C 370 del 17.12.2013, pag. 1.
([10]) GU C 331 del 14.11.2013, pag. 261; GU C 326 del 10.11.2011, pag. 251; GU C 303 del 9.11.2010, pag. 243 e GU C 269 del 10.11.2009, pag. 257.

viste le relazioni speciali della Corte n. 9/2013 ([1]) e n. 11/2010 ([2]),

vista la proposta della Commissione di regolamento del Consiglio recante il regolamento finanziario per l'11° Fondo europeo di sviluppo ([3]),

vista la proposta della Commissione di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 215/2008 del Consiglio, del 18 febbraio 2008, recante il regolamento finanziario per il 10° Fondo europeo di sviluppo per quanto riguarda l'attuazione del meccanismo di transizione ([4]),

vista la richiesta di un parere su tale proposta, presentata dal Consiglio dell'Unione europea e pervenuta alla Corte dei conti il 28 gennaio 2014, completata dalla trasmissione dell'allegato, contenente le disposizioni del progetto di regolamento finanziario, ricevuto dalla Corte il 25 febbraio 2014,

HA ADOTTATO IL PRESENTE PARERE:

Introduzione

1. L'accordo interno che istituisce l'11° Fondo europeo di sviluppo (11° FES) è stato firmato dagli Stati membri nel giugno 2013. L'accordo interno entrerà in vigore soltanto dopo la ratifica da parte di tutti gli Stati membri, un processo che si concluderà probabilmente nel 2014.

2. Per garantire la disponibilità di fondi nel periodo tra gennaio 2014 e l'entrata in vigore dell'accordo interno che istituisce l'11° FES, il Consiglio ha stabilito misure transitorie («meccanismo di transizione») che verranno finanziate da risorse dei FES precedenti e contabilizzate nell'ambito dell'11° FES.

3. Il Consiglio non potrà adottare le regole finanziarie applicabili all'11° FES prima dell'entrata in vigore dell'accordo interno che istituisce l'11° FES. Pertanto, la Commissione propone che il regolamento del Consiglio sul regolamento finanziario applicabile al 10° FES sia modificato in modo che le regole finanziarie che si applicheranno all'11° FES si applichino anche al meccanismo di transizione.

4. Alla Corte è stato richiesto di esprimere un parere sulla proposta di regolamento del Consiglio recante il regolamento finanziario per l'11° Fondo europeo di sviluppo. Il parere è stato pubblicato nel dicembre 2013 (parere n. 3/2013)

5. La Corte accoglie favorevolmente il fatto che alcune osservazioni formulate nel parere n. 3/2013 sulle regole finanziarie applicabili all'11° FES siano state recepite nella presente proposta ed in particolare per quanto riguarda i seguenti punti:

— le disposizioni relative agli appalti (in particolare l'articolo 36, paragrafo 5 della proposta) sono state migliorate,

— viene chiarita la cooperazione tra le autorità nazionali di audit e la Corte dei conti (articolo 48, paragrafo 6 della proposta),

— l'applicazione del progetto di regolamento finanziario è generalizzata a tutti i settori di spesa del FES, salvo il fondo investimenti (articolo 60 della proposta).

6. Nel parere n. 3/2013, la Corte ha formulato osservazioni che restano pertinenti e che sono descritte nei paragrafi che seguono (cfr. paragrafi 7-20).

([1]) «Il sostegno dell'UE alla governance nella Repubblica democratica del Congo» (http://eca.europa.eu).
([2]) «La gestione, da parte della Commissione, del sostegno al bilancio generale nei paesi ACP, dell'America latina e dell'Asia» (http://eca.europa.eu).
([3]) COM(2013) 660 definitivo.
([4]) COM(2014) 9 final.

Osservazioni generali sulla trasparenza

7. La proposta contiene molti riferimenti al regolamento finanziario generale ([1]), indicando quali dei suoi articoli sono d'applicazione. Tuttavia, essa aggiunge frequentemente ulteriori disposizioni o riferimenti a disposizioni nel regolamento finanziario generale che non vanno applicati. Alcune disposizioni del regolamento finanziario generale non vanno applicate direttamente ma «mutatis mutandis» e alcuni termini vanno interpretati con un significato diverso da quello attribuitogli nel regolamento finanziario generale (cfr. l'elenco nell'articolo 2, paragrafo 4 della proposta).

8. La proposta di regolamento finanziario che ne risulta non è affatto di agevole uso. Non si tratta di un documento a sé stante. In assenza di riferimenti al regolamento finanziario generale e alle relative modalità di applicazione, risulta incomprensibile. Tale complessità comporta un rischio significativo di incertezza del diritto. Il documento, nella sua presentazione attuale, sarebbe di difficile uso per i gestori, i beneficiari e gli auditor. Vi è pertanto un rischio significativo che le sue disposizioni siano interpretate in maniera erronea e che si verifichino errori.

9. La Corte si rammarica che la Commissione non abbia prodotto una proposta di regolamento trasparente e a sé stante, destinata a essere estremamente chiara per gli utilizzatori e a ridurre al minimo il rischio di errori derivanti da un'interpretazione errata.

10. La Corte si rammarica anche che, nonostante i suggerimenti da essa forniti nei pareri n. 12/2002, n. 2/2007 e n. 9/2007, la Commissione non abbia ancora proposto un regolamento finanziario unico, applicabile all'insieme dei FES presenti e futuri, e che, come il regolamento finanziario generale, potesse essere modificato secondo le necessità. Questo modo di procedere garantirebbe una certa continuità, senza rischio di interruzione nell'attuazione dei FES, e semplificherebbe notevolmente la gestione.

Osservazioni specifiche

Metodi di esecuzione

11. L'articolo 17 prevede, tra l'altro, che si applichino le disposizioni del regolamento finanziario generale in materia di «gestione indiretta». Tuttavia, il paragrafo 3 dell'articolo 17 introduce elementi che vanno al di là di tali disposizioni.

12. Il paragrafo 3 prevede che le «entità delegate» possono ulteriormente affidare funzioni di esecuzione del bilancio ad altre organizzazioni con le stesse modalità, creando così, in effetti, una cascata di rapporti fiduciari. Il potere è molto ampio, permettendo agli Stati ACP e ai PTOM di affidare funzioni di esecuzione del bilancio ad organismi di diritto privato in base a un contratto di servizi. Non è chiaro perché una tale disposizione sia stata inserita nella proposta. Vi è un rischio significativo che essa possa occultare e potenzialmente vanificare l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 60, paragrafo 1 del regolamento finanziario generale. Queste stabiliscono, tra l'altro, che le entità e le persone incaricate di compiti di esecuzione del bilancio «*nella gestione dei fondi dell'Unione, […] garantiscono un grado di tutela degli interessi finanziari dell'Unione equivalente a quello richiesto ai sensi del presente regolamento*…».

13. La Corte raccomanda che il Consiglio esamini la giustificazione addotta per l'inserimento del paragrafo 3: in particolare, se gli eventuali vantaggi del suo inserimento siano maggiori del rischio di incertezze riguardo a chi incomba la responsabilità per il buon uso dei fondi del FES.

Sovvenzioni

14. In base all'articolo 37 della proposta, le disposizioni del regolamento finanziario generale in materia di sovvenzioni si applicano, in generale, ai contributi finanziari a carico del FES. Il paragrafo 3 contiene tuttavia una disposizione aggiuntiva che sottolinea la necessità per la Commissione di tener conto delle esigenze e del contesto specifici nel definire le modalità. Non è chiaro il motivo per cui si ritiene necessario includere tale disposizione nel nuovo regolamento finanziario FES quando non sembra esservi alcuna disposizione equivalente nel regolamento finanziario generale.

15. La Corte raccomanda che il Consiglio esamini se vi sia una buona giustificazione per inserire tale disposizione e se la disposizione stessa sia definita con sufficiente chiarezza.

([1]) Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

Sostegno al bilancio

16. Il primo paragrafo dell'articolo 39 della proposta prevede che ai pagamenti del FES per il sostegno al bilancio si applichi l'articolo 186 del regolamento finanziario generale. L'articolo in questione del regolamento finanziario generale dispone che le decisioni di finanziamento in base alle quali viene erogato il sostegno al bilancio devono precisare gli obiettivi e i risultati attesi, e che il pagamento dipenderà dai progressi compiuti nel soddisfare le condizioni (paragrafo 2); che le convenzioni di sovvenzione devono prevedere il rimborso delle spese irregolari (paragrafo 3) e che la Commissione sostiene lo sviluppo delle capacità di controllo parlamentare e di revisione contabile nei paesi beneficiari, nonché il rafforzamento della trasparenza e dell'accesso del pubblico alle informazioni (paragrafo 4).

17. I paragrafi dal secondo al settimo dell'articolo 39 della proposta consistono in una serie di princìpi e prassi relativi al sostegno al bilancio da parte del FES. Essi comprendono dichiarazioni generali relative alla politica (secondo e quarto paragrafo), riformulazioni o versioni parafrasate di alcune delle disposizioni dell'articolo 186 del regolamento finanziario generale (terzo, quinto e sesto paragrafo) e un oscuro riferimento ai legami tra i PTOM e gli Stati membri interessati (settimo paragrafo).

18. Il testo sembra pertanto andare al di là di quanto sia opportuno formulare in un regolamento finanziario ([1]). Costituisce anche una fonte di potenziale confusione in quanto, da una parte, afferma di applicare le corrispondenti disposizioni del regolamento finanziario generale, mentre dall'altra, parafrasa alcune di tali disposizioni.

19. La Corte ha formulato una serie di raccomandazioni in recenti relazioni concernenti l'uso del sostegno al bilancio ([2]), tra cui in particolare la necessità di fissare criteri oggettivamente verificabili e, ove possibile, quantificati, e di monitorare i progressi compiuti rispetto a essi. Sarebbe utile rafforzare il testo in tal senso. Parte del testo inserito nella presente proposta (ad esempio, i riferimenti alla «differenziazione» e ai «fattori determinanti» nel quarto paragrafo) potrebbe d'altra parte essere interpretato come una giustificazione della relativizzazione della necessità che i pagamenti per il sostegno al bilancio siano rigorosamente subordinati a condizioni.

20. La Corte raccomanda al Consiglio di esaminare questo articolo alla luce delle osservazioni sopra esposte.

Il presente parere è stato adottato dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 1º aprile 2014.

Per la Corte dei conti
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

([1]) Definite, nel considerando 2 del progetto di regolamento del Consiglio come «le modalità di esecuzione del 10º FES per quanto riguarda la gestione operativa e finanziaria».

([2]) Paragrafo 51 della relazione annuale FES 2012 della Corte, paragrafo 64 della relazione annuale FES 2010, paragrafo 54 della relazione annuale FES 2009, paragrafo 56 della relazione annuale FES 2008, relazione speciale n. 9/2013 «Il sostegno dell'UE alla governance nella Repubblica democratica del Congo», relazione speciale n. 4/2013 «La cooperazione UE con l'Egitto in materia di governance», relazione speciale n. 11/2010 «La gestione, da parte della Commissione, del sostegno al bilancio generale nei paesi ACP, dell'America latina e dell'Asia».