COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.06.2002
COM(2002) 339 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

sulla costituzione di una banca dati dei pagamenti effettuati dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione "garanzia"

1. INTRODUZIONE

La presente relazione è redatta conformemente all'articolo 11 *bis* della decisione 96/411/CE del Consiglio sul miglioramento delle statistiche agricole comunitarie, modificata dalla decisione 2298/2000/CE[1], che recita: "*La Commissione prosegue gli studi di fattibilità in corso intesi a determinare le possibilità tecniche di costituire una banca dati dei pagamenti effettuati dal FEAOG-garanzia che comprenda in particolare, per ciascun beneficiario, dati riguardanti il livello degli aiuti ricevuti, le superfici e il numero di animali interessati e il sistema informatico più adeguato per il trattamento di tali dati. Entro il 31 dicembre 2001 la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sui risultati degli studi di fattibilità e sulle risorse (tecniche, finanziarie e umane) necessarie per la realizzazione della banca dati per il trattamento statistico dei dati*".

2. RESOCONTO DEI PROGRESSI CONSEGUITI E DELLE ATTIVITÀ SVOLTE

Nel 2000, come previsto, la Commissione ha proseguito lo studio di fattibilità avviato nel 1999 inteso a determinare la possibilità di costituire un sistema globale di gestione dei dati finanziari del FEAOG, sezione garanzia, utilizzando come punto di partenza il sistema allora in uso di registrazione delle sintesi dei dati contabili mensili trasmesse dagli Stati membri (AGREX). Lo studio di fattibilità era la risposta all'intento della Commissione di realizzare un sistema di raccolta, immagazzinamento e trattamento dei dati che consentisse procedure di elaborazione e previsioni finanziarie uniformi, mantenendo al tempo stesso la possibilità di un'adeguamento pragmatico delle stesse a seguito dell'evoluzione del quadro normativo. Lo studio analizzava anche i vantaggi e gli svantaggi delle diverse soluzioni tecniche e le relative implicazioni finanziarie.

Venivano inoltre esaminate le diverse possibilità di costituire una banca dati completa, in grado di contenere, su base mensile, i dati particolareggiati delle singole operazioni finanziarie effettuate tra gli 86 organismi pagatori e i singoli beneficiari. Secondo le conclusioni dello studio, la realizzazione di una banca dati talmente complessa e dettagliata richiederebbe ingenti risorse umane e finanziarie, non solo a livello comunitario, ma anche degli Stati membri, e un lungo periodo di tempo per diventare operativa.

Mentre i risultati dello studio di fattibilità sono già stati di aiuto alla Commissione nell'adottare varie decisioni operative concernenti il miglioramento dell'attuale tecnologia dell'informazione e il sistema di trasmissione dei dati, la Commissione non ha ancora preso una decisione finale per quanto riguarda la realizzazione di una banca dati completamente nuova dei pagamenti mensili dettagliati del FEAOG, sezione garanzia. Ciò è dovuto a diversi motivi:

– in primo luogo, dato che la realizzazione di una tale banca dati richiederebbe risorse ingenti, la Commissione ha ritenuto opportuno esaminare in maniera approfondita le alternative possibili prima di prendere la decisione finale;

– in secondo luogo, poiché per l'immediato futuro era atteso un cambiamento sostanziale della nomenclatura di bilancio, la Commissione ha preferito attendere fino a quando le implicazioni di questi cambiamenti per un'eventuale nuova banca

[1] GU L 263 del 18.10.2000, pag. 1.

dati fossero più chiare; si trattava inoltre di preparare adeguatamente l'adesione di numerosi nuovi Stati membri, prevista per il 2004;

– infine, e più importante, dal momento che nel 2000 è divenuta operativa all'interno dei servizi della Commissione, a fini di verifica e di controllo contabile, una banca dati parallela dei pagamenti annui del FEAOG, sezione garanzia, la Commissione, per evitare sprechi e assicurare un utilizzo ottimale delle risorse, ha preferito esplorare le possibilità offerte da questa banca dati già esistente prima di decidere sul seguito da dare al suddetto studio di fattibilità. L'indagine ha richiesto tempo supplementare soprattutto perché, al fine di utilizzare la banca dati a scopi diversi dal controllo dei pagamenti, occorreva in primo luogo modificarne l'attuale base giuridica.

Nel corso del 2001 la Commissione ha intrapreso i provvedimenti necessari per l'approvazione delle modifiche alla base giuridica. Anche se ciò avrebbe richiesto un certo tempo, la Commissione ha concluso che una relazione presentata in leggero ritardo al Parlamento e al Consiglio, ma in grado di confermare che era già operativo un sistema utilizzabile come base per ottenere le informazioni richieste, era preferibile ad una relazione presentata entro la fine del 2001, ma che non conteneva alcuna risposta definitiva al riguardo.

3. STUDI DI FATTIBILITÀ EFFETTUATI DALLA COMMISSIONE

Come già menzionato, nel 1999 la Commissione europea ha avviato uno studio riguardante specificamente la possibilità di costituire una banca dati globale dei pagamenti del FEAOG, sezione garanzia, prendendo come base il sistema allora in uso. Lo studio, effettuato da una società esterna, analizzava i diversi modi di organizzare la trasmissione dei dati tra gli organismi pagatori dei diversi Stati membri e i servizi della Commissione. Lo studio si concentrava sui seguenti aspetti:

– il quadro normativo generale, che definisce i diritti e gli obblighi della Commissione europea e degli Stati membri, e le possibilità di adeguare la base giuridica esistente a un'evoluzione futura,

– gli aspetti organizzativi nei diversi Stati membri, con particolare riguardo al livello di accentramento o decentramento degli organismi pagatori,

– gli strumenti tecnici in relazione alle moderne tecnologie informatiche e le possibilità di migliorare le tecniche di comunicazione.

Lo studio, ultimato nel 2000, terminava con un ampio ventaglio di raccomandazioni, tra cui consigli su come migliorare la gestione finanziaria. L'importanza di alcuni aspetti, quali la precisione, la completezza e la rapidità della trasmissione dei dati, il sistema di comunicazione e infine la capacità dei servizi della Commissione di effettuare i necessari controlli e verifiche delle dichiarazioni mensili di pagamento, veniva sottolineata con il fine ultimo di ottimizzare l'assegnazione delle risorse finanziarie e umane.

I servizi della Commissione hanno preso spunto dalle conclusioni dello studio per migliorare la tecnologia dell'informazione allora in uso, imperniata sul sistema AGREX per i dati contabili mensili. In linea con le raccomandazioni dello studio, praticamente tutto il software e hardware sarà sostituito con apparecchiature e programmi più moderni nel corso dell'esercizio finanziario 2002. L'investimento è il risultato delle decisioni concernenti la riforma della gestione finanziaria all'interno dei servizi della Commissione; i miglioramenti che ne seguiranno consentiranno un utilizzo più efficiente delle risorse umane. Il sistema di

relazione sull'esecuzione del bilancio risulterà più rapido e aggiornato. Verrà infine prodotta una nuova versione del sistema contabile del FEAOG, sezione garanzia, (AGREX2), che continuerà ad essere basata sulle sontesi mensili dei dati contabili forniti dagli Stati membri e che dovrebbe essere pienamente operativa per l'esercizio di bilancio 2003.

Come indicato in precedenza, lo studio ha esaminato anche le diverse possibilità di costituire una banca dati completa, in grado di contenere, su base mensile, i dati particolareggiati delle operazioni svoltesi tra gli organismi pagatori e i singoli beneficiari. Secondo le conclusioni dello studio, l'attuazione di tale progetto richiederebbe un ingente investimento di risorse a livello nazionale e comunitario. Dal punto di vista tecnico, inoltre, sarebbe necessario un periodo di almeno 40 mesi (ossia più di tre anni) dall'avvio del progetto all'effettiva realizzazione della banca dati, nell'ipotesi che tutti i problemi relativi alla disponibilità e ai controlli di qualità dei dati fossero stati risolti.

Alla luce delle considerazioni su esposte e data l'alternativa costituita dalla banca dati realizzata nel frattempo per soddisfare l'esigenza di controllo delle spese agricole (la cosiddetta banca dati "CATS", ossia "Clearance Audit Trail System" o "Sistema di verifica dei conti tramite pista di controllo"), i servizi della Commissione hanno deciso di non dare per il momento seguito a questa particolare opzione. Gli sforzi sono invece stati concentrati su come migliorare le attività fondamentali per la trasmissione dei dati finanziari, ossia principalmente gli strumenti di comunicazione esistenti. Questo non significa necessariamente che il sistema AGREX non potrà essere utilizzato in futuro per la trasmissione dei dati relativi a singoli pagamenti; la Commissione è disposta ad esaminare ulteriormente la questione qualora i dati relativi a singoli pagamenti contenuti nella banca dati CATS non risultassero soddisfacenti.

4. ESIGENZA SPECIFICA DI UNA BANCA DATI CONTENENTE INFORMAZIONI SUI PAGAMENTI A LIVELLO DEI SINGOLI BENEFICIARI

Relativamente all'esigenza specifica di una banca dati contenente informazioni, per i singoli beneficiari, sul livello di aiuto ricevuto, le superfici e il numero di animali interessati, si è cercato di verificare se la banca dati CATS poteva fungere allo scopo, in quanto sembra in grado di soddisfare le esigenze in materia di informazione espresse dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

CATS è una banca dati estremamente dettagliata dei pagamenti del FEAOG, sezione garanzia (comprende i dati annuali globali relativi a pagamenti, beneficiari, dichiarazioni/domande, prodotti, ispezioni, restituzioni all'esportazione e ammasso pubblico) ed è stata creata per aiutare i servizi della Commissione a verificare le spese agricole, in particolare la liquidazione dei conti. La banca dati informatizzata, che si basa su ORACLE, è divenuta operativa nel 2000 ed è in grado di ricevere ed elaborare i file di dati informatizzati trasmessi dagli Stati membri conformemente al regolamento 2390/1999 della Commissione del 25 ottobre 1999. Nel 2001 è stato reso disponibile il software STATEL/STADIUM per il trasferimento elettronico dei dati da parte degli Stati membri.

Da un punto di vista puramente tecnico il sistema non presenta problemi operativi di rilievo, tranne una certa lentezza nell'elaborare i dati trasmessi dagli Stati membri a causa dei limiti dell'hardware utilizzato a questo scopo.

Nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti i servizi della Commissione dovrebbero ricevere dagli Stati membri, su base annua, i dettagli dei singoli pagamenti effettuati a favore

dei beneficiari del FEAOG, sezione garanzia. Poiché i dati grezzi ricevuti contengono informazioni riservate, il loro utilizzo come tali è limitato allo scopo per cui vengono trasmessi, ossia principalmente la riconciliazione dei conti annui dei singoli organismi pagatori e la pianificazione delle missioni di audit dei servizi della Commissione. Questi ultimi hanno esaminato la possibilità di utilizzare tali dati per rispondere alle esigenze espresse dal Parlamento europeo e dal Consiglio, tenendo conto del fatto che i dati sono raccolti dalle autorità responsabili degli Stati membri per scopi diversi.

Per fornire le informazioni richieste la Commissione deve a sua volta essere in possesso di dati globali, esaurienti e attendibili trasmessi dai 15 Stati membri e dagli 86 organismi pagatori riconosciuti. Questo significa che gli organismi pagatori devono ricevere i dati necessari dai propri uffici locali e dagli organismi delegati, che sono molto più numerosi. Nel 2001 i servizi della Commissione hanno esaminato attentamente la qualità dei dati grezzi solitamente ricevuti dagli Stati membri al fine di verificare se tali dati, che si riferiscono all'esercizio contabile 16 ottobre – 15 ottobre, potevano costituire una base affidabile per rispondere alle nuove esigenze in materia di informazione.

L'esame ha evidenziato che, mentre in linea teorica la banca dati CATS può già fornire le informazioni richieste, rimangono da risolvere alcune questioni relative alla qualità dei dati. Per il momento, quindi, i dati estratti per far fronte alle nuove esigenze in materie di informazione vanno considerati con cautela. Inoltre, il fatto che uno Stato membro non invia dati sufficientemente dettagliati (vengono trasmessi dati aggregati invece delle informazioni estremamente particolareggiate richieste) pregiudica la possibilità di ottenere determinate informazioni a livello dell'UE dei 15.

Pertanto, mentre la qualità dei dati è in generale adeguata per la liquidazione dei conti, il loro utilizzo per scopi diversi, di ordine analitico, deve avvenire con cautela. I dati della banca CATS sono già sottoposti ad un controllo di qualità, che però al momento riguarda unicamente la completezza delle registrazioni, la riconciliazione con le dichiarazioni annuali e mensili, il rispetto dei requisiti standard delle tabelle e degli elenchi di codici. Questo settore va ulteriormente migliorato, in particolare per quanto riguarda una maggiore armonizzazione delle comunicazioni, le verifiche di attendibilità e i controlli incrociati con altre fonti di dati.

A questo riguardo i servizi della Commissione hanno già distribuito agli Stati membri il materiale necessario ad assicurare una trasmissione dei dati affidabile ed omogenea, che è il presupposto di base per garantire aggregazioni attendibili. Tuttavia, mentre, ad esempio, nella banca dati esistono i dati relativi alle superfici e al numero di animali interessati a livello dei singoli beneficiari, la mancanza di fonti alternative di dati per effettuare confronti e controlli incrociati riduce senz'altro o, in alcuni casi, impedisce di convalidare i risultati delle aggregazioni di singoli dati. Al contrario, come sopra menzionato, i dati relativi agli importi dei pagamenti possono essere verificati e ragionevolmente convalidati a livello nazionale, basandosi su fonti alternative affidabili.

Ancora, oltre al problema constante che non tutti i dati sono ricevuti in forma pienamente armonizzata, non tutti gli Stati membri utilizzano attualmente un sistema univoco di identificazione dei beneficiari. Al momento non è quindi possibile calcolare il totale dei pagamenti del FEAOG, sezione garanzia, versati ai singoli beneficiari. Questo requisito è stato peraltro introdotto nel nuovo regolamento di applicazione del sistema integrato di

gestione e di controllo (SIGC)[2] ed entrerà in vigore il 1° gennaio 2003. Sarà comunque possibile disporre di cifre indicative prima di tale data.

Dall'esame di cui sopra è emerso che, in generale, la banca dati CATS potrebbe essere idonea a rispondere alle esigenze di informazione espresse dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Alcune questioni giuridiche dovevano tuttavia essere risolte prima di poter utilizzare le informazioni raccolte per scopi diversi da quelli inizialmente previsti. I servizi della Commissione hanno elaborato un primo progetto della modifica giuridica da apportare affinché i dati della banca CATS possano essere utilizzati per "controllare l'evoluzione e fornire previsioni nel settore agricolo", un passo necessario prima di poter utilizzare tale fonte di dati per uno scopo secondario. Le discussioni con i rappresentanti degli Stati membri su questo progetto di modifica si sono svolte nel corso del 2001 e all'inizio del 2002; la modifica è stata adottata il 6 marzo 2002 (si veda il regolamento (CE) n. 419/2002 della Commissione[3]).

Nell'attesa dell'adozione formale della notifica, i servizi della Commissione hanno redatto gli orientamenti principali intesi a garantire che i dati riguardanti i singoli individui restino riservati.

Per quanto riguarda le risorse (tecniche, finanziarie e umane) necessarie ad elaborare i dati richiesti dalle nuove esigenze in materia di informazione, il fabbisogno sarà soprattutto di risorse umane. Dal punto di vista tecnico, l'attuale lentezza del trattamento dei dati inviati dagli Stati membri dovrebbe essere risolta nel corso del 2002 con la sostituzione del sistema di hardware esistente su cui è installata la banca CATS. Investimenti ancora maggiori saranno necessari se la Commissione deciderà di attuare tutte le conclusioni dello studio di fattibilità relativo alla costituzione di una banca dati dei pagamenti del FEAOG, sezione garanzia, anche se la banca dati CATS verrà mantenuta come elemento centrale di questo progetto più ambizioso.

Al fine di rispondere alle nuove esigenze in materia di informazione i singoli dati devono essere aggregati in maniera attendibile a livello centrale, all'interno dei servizi della Commissione, e per far questo occorrono risorse umane qualificate ed esperte. Anche se tali risorse sono parzialmente disponibili, al momento esse sono principalmente impiegate per la liquidazione dei conti e, se necessario, le rettifiche finanziarie da applicare alle spese effettuate dagli Stati membri. Per le ulteriori elaborazioni serviranno nuove risorse. La loro consistenza in termini quantitativi dipenderà dall'impegno necessario per le nuove estrazioni di dati, le analisi e le verifiche che tali richieste comportano nonché la loro frequenza. Il fabbisogno di nuove risorse può tuttavia essere ridotto se le estrazioni dalla banca dati verranno limitate a una volta all'anno e se, almeno inizialmente, riguarderanno soltanto i pagamenti per categoria di importo dell'aiuto ricevuto, senza comprendere i dati fisici relativi alla superficie e al numero di animali.

5. CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni su esposte e degli elementi descritti nella presente relazione, la Commissione trae le seguenti conclusioni riguardo la costituzione di una banca dati dei pagamenti del FEAOG, sezione garanzia, a livello dei singoli beneficiari e l'elaborazione dei

---

[2] Regolamento (CE) n. 2419/2001 della Commissione, dell'11 dicembre 2001 (GU L 327 del 12.12.2001, pag. 11).

[3] GU L 64 del 7.3.2002, pag. 8.

dati relativi ai singoli pagamenti in funzione del livello di aiuto ricevuto, delle superfici e del numero di animali interessato.

- Anche se potrà necessitare di successivi miglioramenti, in particolare per quanto riguarda la qualità dei dati, la completezza delle trasmissioni e la convalida dei risultati, la banca dati già esistente CATS sembra in grado di fungere da base per rispondere alle esigenze di informazione espresse dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

- Affinché i dati della banca CATS possano essere utilizzati per controllare l'evoluzione e fornire previsioni nel settore agricolo, è stata adottata la necessaria modifica giuridica, che è entrata in vigore nel marzo 2002. Un'altra modifica alla normativa vigente è stata adottata allo scopo di attuare un sistema globale univoco di identificazione dei beneficiari in tutti gli Stati membri. Tale requisito entrerà in vigore il 1° gennaio 2003, anche se cifre indicative saranno disponibili prima di tale data.

- A condizione che gli Stati membri trasmettano i dati richiesti e in conformità dei vincoli fissati dalla legislazione in vigore, la Commissione renderà disponibile una serie di tabelle indicanti, per ciascun Stato membro, la distribuzione dei pagamenti per categoria di importo dell'aiuto ricevuto, una volta che i dati principali relativi all'esercizio finanziario precedente siano stati convalidati.

- Il sistema AGREX di gestione contabile e finanziaria verrà ulteriormente perfezionato, anche per quanto riguarda l'eventuale registrazione di singole operazioni finanziarie e aspetti relativi alla possibile integrazione di dati disponibili su CATS e AGREX.