

Comunidades Europeas  
TRIBUNAL DE CUENTAS

De Europæiske Fællesskaber  
REVISIONSRET TEN

Europäische Gemeinschaften  
RECHNUNGSHOF

Ευρωπαϊκές Κοινοότητες  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

European Communities  
COURT OF AUDITORS



Communautés européennes  
COUR DES COMPTES

Comunità Europee  
CORTE DEI CONTI

Europese Gemeenschappen  
REKENKAMER

Comunidades Europeias  
TRIBUNAL DE CONTAS

Euroopan yhteisöjen  
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

Europeiska gemenskaperna  
REVISIONSRÄTTEN

## Relazione speciale n. 11/2003

(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, CE)

relativa allo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE)

[corredata delle risposte della Commissione](#)

## INDICE

	Paragrafi
Elenco degli acronimi	
Sintesi	I - VIII
Introduzione	1
Obiettivo e metodo di audit	2 - 4
Aiuti comunitari alla protezione dell'ambiente	5 - 14
Contesto generale	5 - 10
Contributo alla delimitazione dei siti Natura 2000	11 - 14
Caratteristiche del programma LIFE	15 - 27
Struttura e settori di intervento	15 - 20
Gestione e finanziamento	21 - 22
Esecuzione finanziaria	23 - 27
Selezione dei progetti	28 - 45
Procedure di selezione	28 - 33
Criteri di valutazione	34 - 37
Ruolo degli Stati membri	38 - 40
Rischio di doppi finanziamenti	41 - 45
Attuazione dei progetti	46 - 65
Imprecisione delle norme amministrative relative ai costi ammissibili	46 - 51
Ritardi nell'esecuzione dei pagamenti	52 - 55
Problemi pratici connessi all'attuazione dei progetti	56 - 65
Problemi di cofinanziamento dei progetti	56 - 59
Contabilità dei beneficiari non sufficientemente dettagliata	60 - 62

Incertezza sul futuro utilizzo di terreni	63 - 65
Sorveglianza, controllo e valutazione	66 - 84
Descrizione imprecisa dei compiti degli uffici di assistenza tecnica in LIFE II	67 - 72
Osservazioni sui controlli svolti dalla Commissione	73 - 75
Certificazione esterna dei rendiconti delle spese	76 - 77
Relazione sull'esecuzione del programma	78 - 80
Iniziative recenti per migliorare la diffusione dei risultati dei progetti	81 - 84
Conclusioni e raccomandazioni	85 - 94
Conclusione generale	85
Obiettivi del programma e collegamento con la strategia comunitaria in materia di ambiente	86 - 87
Raccomandazioni	
Dispositivo gestionale	88 - 89
Raccomandazioni	
Sorveglianza, controllo e valutazione	90 - 94
Raccomandazioni	

Tabelle 1 - 5

Risposte della Commissione

**ELENCO DEGLI ACRONIMI**

<b>ACE</b>	Azione comunitaria per l'ambiente
<b>ACNAT</b>	Azione comunitaria per la salvaguardia della natura
<b>LIFE</b>	Strumento finanziario per l'ambiente
<b>Medspa</b>	Azione comunitaria per la protezione dell'ambiente nella regione mediterranea
<b>Norspa</b>	Azione comunitaria per la protezione dell'ambiente delle zone e delle acque costiere del Mare d'Irlanda, del Mare del Nord, della Manica, del Mar Baltico e della parte NordEst dell'Oceano Atlantico
<b>OLAF</b>	Ufficio europeo per la lotta antifrode
<b>ONG</b>	Organizzazione non governativa
<b>5° PAE</b>	Quinto programma d'azione in materia di ambiente
<b>6° PAE</b>	Sesto programma d'azione in materia di ambiente
<b>UAT</b>	Ufficio di assistenza tecnica

## **SINTESI**

I. La Corte ha esaminato la gestione dello strumento finanziario per l'ambiente (LIFE), alla quale provvede direttamente la Commissione e la cui esecuzione ha luogo in più fasi. Il programma comprende tre settori tematici, LIFE Natura, LIFE Ambiente e LIFE Paesi terzi, nonché misure di accompagnamento. L'audit è incentrato in particolare sulla seconda fase (1996-1999, LIFE II).

II. L'obiettivo generale di LIFE, che consiste nel contribuire allo sviluppo e, all'occorrenza, all'applicazione della politica e della legislazione comunitarie nel settore dell'ambiente, è ampio e non sufficientemente definito. Per quanto riguarda i settori tematici specifici, LIFE Natura è invece più preciso, in quanto le sue azioni dipendono dall'applicazione di due direttive relative alla protezione degli habitat naturali, della flora e della fauna selvatiche nonché degli uccelli selvatici (cfr. paragrafi 16-17).

III. Tra le misure specifiche del titolo "Ambiente" del bilancio, LIFE è il programma più importante. Dei 450 milioni di euro corrispondenti alla partecipazione comunitaria per la seconda fase (LIFE II), durante il periodo assegnato sono stati utilizzati 435 milioni di euro (cfr. paragrafi 23-27).

IV. La Commissione valuta le proposte in base a criteri diversi per ciascun settore tematico del programma e fa ricorso ad esperti indipendenti soltanto per i settori "Ambiente" e "Paesi terzi". Alcuni documenti di valutazione redatti da questi esperti non sono stati conservati (cfr. paragrafi 29-33).

V. La complementarità tra i progetti ambientali finanziati a titolo di LIFE o da altre fonti comunitarie (Fondi strutturali, ricerca) resta insufficiente e la procedura di consultazione tra i servizi non elimina del tutto il rischio di doppi finanziamenti (cfr. paragrafi 41-45).

VI. La Corte ha rilevato numerose difficoltà nell'attuazione della seconda fase di LIFE (LIFE II). Dai controlli in loco su un campione di progetti è emerso principalmente che:

- a) sono state finanziate spese per il personale non comprovate da registrazioni contabili affidabili e comprendenti retribuzioni di funzionari già a carico normalmente dei bilanci pubblici (cfr. paragrafi 47-49);
- b) numerosi pagamenti della Commissione sono stati eseguiti con notevole ritardo (cfr. paragrafi 52-55);
- c) l'organizzazione finanziaria dei progetti presentava lacune e i beneficiari non tenevano una contabilità sufficientemente trasparente e dettagliata che permettesse di risalire a tutti i flussi finanziari (cfr. paragrafi 56-62);
- d) le spese relative all'acquisto di terreni per le azioni del settore tematico "Natura" erano consistenti e le garanzie che questi terreni sarebbero stati utilizzati per la conservazione della natura oltre il periodo d'esecuzione delle azioni erano insufficienti (cfr. paragrafi 63-65).

VII. Per quanto riguarda il monitoraggio, il controllo dei progetti, la Commissione ha aumentato il numero delle visite in loco e i risultati mostrano diversi tipi di errori a livello dei beneficiari. I compiti degli uffici di assistenza tecnica (UAT), che sono le équipes esterne che si occupano della sorveglianza del progetto, non sono stati ben definiti e la sorveglianza delle azioni ne ha risentito (cfr. paragrafi 67-75).

VIII. Occorre continuare gli sforzi intrapresi per ridurre le carenze gestionali del programma LIFE. A tal fine, la Corte raccomanda che:

- a) il ruolo di LIFE sia esplicitato nel quadro dei programmi d'azione pluriennali per l'ambiente e gli obiettivi siano precisati maggiormente e, se possibile, quantificati;
- b) la Commissione valuti l'opportunità di separare la gestione dei settori tematici "Natura" e "Ambiente";
- c) la valutazione delle proposte per tutti i settori tematici del programma sia svolta da esperti esterni selezionati a seguito di un invito a presentare proposte nell'ambito di una procedura pubblica;
- d) siano riviste le norme amministrative riguardanti l'attuazione delle azioni, al fine di definire meglio i costi ammissibili, in particolare per quanto attiene alla contabilità dei progetti, alle spese per il personale, agli ammortamenti e agli acquisti fondiari per i progetti "Natura";
- e) siano rafforzati i controlli in loco della Commissione, facendo ricorso eventualmente a controllori esterni;
- f) siano effettivamente diffusi i risultati dei progetti.

## **INTRODUZIONE**

1. LIFE è uno strumento finanziario gestito direttamente dalla Commissione e dedicato esclusivamente all'ambiente. L'obiettivo generale è contribuire allo sviluppo e, all'occorrenza, all'applicazione della politica e della legislazione comunitarie nel settore dell'ambiente. Per quanto riguarda la Comunità, i settori d'attività che possono fruire del sostegno finanziario LIFE riguardano le azioni per la conservazione della natura (LIFE Natura) e le azioni per l'attuazione della politica e della legislazione comunitarie a favore dell'ambiente (azioni innovative, di dimostrazione e azioni preparatorie) (LIFE Ambiente). Per quanto riguarda i paesi terzi, l'obiettivo principale è offrire un sostegno finanziario sotto forma di assistenza tecnica (LIFE Paesi terzi). Infine, LIFE è destinato anche a coprire misure d'accompagnamento necessarie alla verifica o alla promozione, nonché alla diffusione di informazioni sull'esperienza e sui risultati ottenuti con le azioni in causa.

## **OBIETTIVO E METODO DI AUDIT**

2. L'obiettivo dell'audit della Corte riguardava la concezione, la gestione e l'attuazione dello strumento finanziario LIFE (in particolare LIFE II) e si è focalizzato sui seguenti aspetti:

- a) gli obiettivi individuati sono chiari, misurabili e pertinenti rispetto alla strategia?
- b) la Commissione ha posto in essere:
  - un dispositivo di gestione appropriato?
  - un adeguato controllo dei progetti?
  - un sistema efficace per l'utilizzo dei risultati?



3. I controlli sono stati svolti presso la direzione generale dell'Ambiente della Commissione, presso le autorità nazionali e presso gli uffici di assistenza tecnica (UAT) nel periodo compreso fra marzo 2001 e giugno 2002. L'audit si è incentrato principalmente sull'attuazione di LIFE II. Al 31 dicembre 2002, quasi la metà di questi progetti decisi tra il 1996 ed il 1999 e della durata di 2 a 5 anni, non era conclusa. Presso la Commissione sono stati esaminati i fascicoli di progetti relativi ai tre settori tematici previsti dal programma. Sono stati svolti controlli in loco su un campione di 46 progetti, su un totale di 810, relativi ai settori "Natura" e "Ambiente" e che interessavano otto Stati membri (Germania, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Portogallo, Svezia, Regno Unito).

4. Il campione dei progetti esaminati in loco è stato composto in base a criteri quali il settore d'azione ammissibile, il tipo di beneficiario, il tipo di progetto, la consistenza finanziaria e lo stato di avanzamento. Il campione è stato estratto in modo da consentire una visione d'insieme dei tipi di problemi incontrati nell'attuazione di una vasta gamma di attività selezionate tra le azioni finanziate.

## **AIUTI COMUNITARI ALLA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE**

### ***Contesto generale***

5. Gli interventi finanziari dell'UE in materia di ambiente sono molteplici e gestiti da diverse direzioni generali responsabili, rispettivamente, dei Fondi strutturali, del Fondo di coesione, della ricerca, dell'agricoltura, delle azioni esterne, dello strumento di preadesione e delle misure specifiche della direzione generale dell'Ambiente. Essi rappresentano un importo annuo medio stimato in 11,1 miliardi di euro, di cui 5,3 miliardi di euro finanziati con stanziamenti del bilancio generale e 5,8 miliardi di euro erogati sotto forma di prestiti della BEI (cfr. **tabella 1**). Queste spese comunitarie rientrano nei programmi d'azione in materia di ambiente (PAE- *programme d'action environnementale*) adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio<sup>1</sup>.

6. I PAE svolgono un ruolo importante nell'elaborazione della politica comunitaria in materia di ambiente. Si tratta di documenti strategici a carattere pluriennale, che mirano a individuare le principali sfide che l'UE dovrà affrontare in questo settore, a fissare obiettivi e a fornire linee direttrici. Il primo PAE dell'UE risale al 1973.
7. Nel 1993 è entrato in vigore il quinto programma comunitario di politica e di azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile (5° PAE)<sup>2</sup>. Esso definiva i grandi orientamenti politici in materia di ambiente per il periodo 1993-1999 e nominava per la prima volta lo strumento finanziario comunitario per l'ambiente (LIFE) quale meccanismo di sostegno finanziario. I settori d'azione del 5° PAE sono menzionati nel regolamento LIFE II, salvo il settore del turismo che è stato incluso successivamente nelle linee direttrici LIFE.
8. Il 6° PAE, adottato nel 2002, non menziona (in genere) gli strumenti destinati a dare attuazione alle misure previste, salvo un riferimento esplicito a LIFE nel contesto di una migliore diffusione dei risultati<sup>3</sup>. Come si è già verificato per il 5° PAE, i settori d'azione interessati sono stati ridefiniti nelle linee direttrici LIFE.
9. Se i PAE testimoniano la volontà politica di considerare le strategie ambientali intese a realizzare uno sviluppo duraturo, la dispersione degli strumenti tra diverse direzioni generali, senza alcun coordinamento orizzontale, ne rende difficile l'attuazione a livello operativo. Per quanto riguarda più particolarmente LIFE, non è stato possibile accertare nella pratica la complementarità tra gli interventi finanziati sotto forma di progetti e le altre forme di intervento, in particolare i Fondi strutturali.
10. Come la Corte aveva già raccomandato nel 1992 nella relazione speciale sull'ambiente<sup>4</sup>, occorre precisare i compiti della direzione generale dell'Ambiente, affinché questa possa maggiormente garantire una migliore complementarità ed efficacia degli interventi in materia di ambiente finanziati da diverse direzioni generali. Ad esempio, le azioni cofinanziate dai Fondi

strutturali sono oggetto di una valutazione ex ante, che ne accerti la compatibilità con la normativa in materia di ambiente. Secondo la tredicesima relazione annuale sui Fondi strutturali (2001)<sup>5</sup>, da queste valutazioni è emersa una generale mancanza di dati e di indicatori ambientali di base armonizzati. La direzione generale dell'Ambiente potrebbe contribuire a questa armonizzazione, soprattutto attraverso i risultati dei progetti LIFE dedicati specificamente alla raccolta e all'armonizzazione di questi indicatori.

### ***Contributo alla delimitazione dei siti Natura 2000***

11. LIFE incoraggia gli Stati membri a delimitare i siti naturali protetti, come previsto nelle direttive Habitat e Uccelli. Gli Stati membri hanno però impiegato molto tempo a recepire le suddette direttive.

12. Soltanto alla fine del 2000, ossia 6 anni e mezzo dopo la data limite del giugno 1994, la direttiva relativa alla conservazione degli habitat è stata effettivamente recepita nella legislazione nazionale di tutti gli Stati membri. Vi sono stati ritardi anche nel recepimento della direttiva concernente la conservazione degli uccelli selvatici nei diversi ordinamenti nazionali<sup>6</sup>. In alcuni casi, questi ritardi sono dovuti alla promulgazione, da parte di alcuni Stati membri, di atti normativi in contrasto con le direttive (per quanto riguarda, ad esempio, la durata e le date di apertura e di chiusura delle stagioni venatorie che minacciano le specie protette)<sup>7</sup>. A norma della direttiva sugli uccelli selvatici, la Commissione è tenuta a presentare ogni tre anni una relazione sull'applicazione della stessa. L'ultima relazione riguarda il periodo 1996-1998, ma la Commissione l'ha adottata soltanto nel 2002, poiché gli Stati membri non avevano comunicato tutte le informazioni necessarie a tempo debito<sup>8</sup>.

13. Peraltro, vi sono ritardi nella determinazione delle sei regioni biogeografiche definite in funzione delle caratteristiche delle specie viventi (cioè alpina, atlantica, boreale, continentale, macaronesica e mediterranea), benché ciò fosse fondamentale per la protezione degli habitat naturali di interesse comunitario. L'elenco dei siti di importanza comunitaria, in cui figurano i siti che

accolgono uno o più tipi di habitat naturali prioritari o una o più specie prioritarie, avrebbe dovuto essere definito entro sei anni dalla notifica della direttiva 92/43/CEE. La prima regione biogeografica (macaronesica) è stata ufficialmente approvata soltanto nel dicembre 2001<sup>9</sup>. Questa regione è composta dagli arcipelaghi delle Azzorre, di Madera e delle Canarie.

14. Le azioni dei progetti Natura dovrebbero proseguire nelle zone per le quali esiste una decisione ufficiale della Commissione. Tale decisione, nonostante gli importanti principi sanciti in materia dalla Corte di giustizia<sup>10</sup>, potenzierebbe la sostenibilità di tali azioni.

## **CARATTERISTICHE DEL PROGRAMMA LIFE**

### ***Struttura e settori di intervento***

15. Adottato nel 1992, il programma LIFE<sup>11</sup> ha sostituito gli strumenti finanziari ACE<sup>12</sup>, ACNAT<sup>13</sup>, Medspa<sup>14</sup> e Norspa<sup>15</sup>. Destinato a durare nel lungo periodo e ad essere attuato in più fasi, il programma si articola in tre settori tematici: "Natura", "Ambiente" e "Paesi terzi". In un primo tempo, LIFE I ha avuto una dotazione di bilancio di 400 milioni di euro per il periodo 1991 - 1995. LIFE II<sup>16</sup>, relativo al periodo 1996-1999, ha potuto disporre di 450 milioni di euro. Infine, LIFE III<sup>17</sup>, per il periodo dal 2000 al 2004, beneficia di una dotazione che ha raggiunto i 640 milioni di euro.

16. La seguente tabella mostra la ripartizione delle azioni fra i tre settori tematici dello strumento finanziario:

Azioni finanziate dal programma LIFE II	
<b>LIFE Ambiente</b>	<p><i>I progetti di dimostrazione intesi a:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• integrare considerazioni sull'ambiente nella pianificazione territoriale</li> <li>• promuovere la prevenzione dell'inquinamento nel quadro delle attività industriali</li> <li>• migliorare la gestione dei rifiuti</li> <li>• sviluppare un ciclo di produzione integrato</li> </ul> <p><i>I progetti preparatori intesi a:</i></p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• preparare e aggiornare le azioni e gli strumenti comunitari in materia di ambiente nei seguenti settori: <ul style="list-style-type: none"> <li>- protezione e gestione razionale delle zone costiere, dei fiumi che sfociano in tali zone e delle loro zone umide;</li> <li>- riduzione dei rifiuti, in particolare di quelli tossici e pericolosi</li> <li>- protezione delle risorse idriche e gestione delle acque, compreso il trattamento delle acque reflue o contaminate</li> <li>- lotta contro l'inquinamento atmosferico, l'acidificazione, l'esaurimento dell'ozono troposferico.</li> </ul> </li> </ul>
<b>LIFE Natura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• conservazione degli habitat naturali, nonché della fauna e della flora selvatiche che presentano un interesse per l'Unione europea</li> <li>• conservazione degli uccelli selvatici;</li> <li>• costituzione della rete europea Natura 2000.</li> </ul>
<b>LIFE Paesi terzi</b>	<p><i>L'assistenza tecnica intesa a:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• creare strutture amministrative nel settore dell'ambiente;</li> <li>• promuovere la conservazione della natura;</li> <li>• proseguire i progetti di dimostrazione che favoriscono lo sviluppo duraturo.</li> </ul>

*Fonte:* regolamento LIFE II.

17. Poiché il regolamento LIFE mirava a creare uno strumento finanziario unico per l'ambiente che contribuisse «allo sviluppo e all'attuazione della politica e della legislazione comunitaria in campo ambientale», esso ha semplicemente unificato i quattro regolamenti precedenti, applicabili ciascuno ad un settore d'azione specifico. Non offre una visione chiara degli obiettivi da raggiungere, né consegue un coordinamento coerente tra i diversi settori d'azione.

18. Fino agli inizi del 2001, i tre settori tematici di LIFE, cioè "Natura", "Ambiente" e "Paesi terzi", erano gestiti da tre unità responsabili della gestione e da un'unità finanziaria comune della direzione generale dell'Ambiente.

19. Come la Corte ha constatato nel corso dell'audit, i settori tematici "Natura" e "Ambiente" di LIFE vertono su ambiti d'intervento ben distinti, con peculiarità gestionali specifiche, il che giustificava la separazione delle due unità. Per contro, LIFE Paesi terzi presentava analogie con LIFE Ambiente.

20. I servizi della direzione generale dell'Ambiente, tuttavia, sono stati riorganizzati al fine di uniformare e chiarire le procedure amministrative dei tre settori tematici di LIFE e migliorare così l'efficacia gestionale<sup>18</sup>. Le tre unità responsabili della gestione di LIFE sono state fuse in un'unica unità, alla quale si è affiancata una cellula incaricata della gestione finanziaria. Data la complessità del compito e l'elevato tasso di rotazione del personale, le modifiche alle procedure sono proseguite fino alla fine del 2002.

### ***Gestione e finanziamento***

21. La Commissione gestisce il programma LIFE in modo centralizzato. Viene assistita dagli Stati membri e dalle autorità nazionali dei paesi terzi e fa ricorso ad uffici di assistenza tecnica (UAT)<sup>19</sup>. Due comitati composti da rappresentanti degli Stati membri, uno per il settore tematico "Natura", l'altro per i settori "Ambiente" e "Paesi terzi", collaborano con la Commissione nella selezione dei progetti da finanziare.

22. In genere, la percentuale del sostegno finanziario LIFE non può superare il 50 % del costo ammissibile dei progetti. Tale percentuale scende al 30 % per i progetti generatori di consistenti entrate e raggiunge il 75 % per le azioni che riguardano, all'interno dell'UE, habitat naturali prioritari o specie prioritarie ai sensi della direttiva 92/43/CEE o le specie di uccelli minacciate di estinzione di cui alla direttiva 79/409/CEE. Le spese relative all'assistenza tecnica e alle misure di accompagnamento sono rimborsate al 100 %.

### ***Esecuzione finanziaria***

23. La **tabella 2** mostra l'evoluzione degli stanziamenti di bilancio degli esercizi 1995-2002 relativi alle linee di bilancio specifiche gestite dalla direzione generale dell'Ambiente e il loro utilizzo<sup>20</sup>. LIFE Ambiente e LIFE Natura sono finanziate dalla linea di bilancio B4-320<sup>21</sup>, LIFE Paesi terzi dalla linea di bilancio B7-810. Globalmente, LIFE rappresenta circa il 70 % di tutti gli stanziamenti gestiti dalla direzione generale dell'Ambiente.

24. Gli stanziamenti d'impegno disponibili per ogni esercizio sono stati utilizzati quasi integralmente, salvo quelli relativi all'esercizio 2000 che sono stati utilizzati al 32 %. Ciò è imputabile soprattutto allo scarso utilizzo degli stanziamenti disponibili per LIFE (4 %), visto che il regolamento relativo alla terza fase è stato adottato nel luglio 2000 e non ha dato luogo all'approvazione di progetti nel corso dell'esercizio in causa.

25. Rispetto alla dotazione di 450 milioni di euro previsti dal regolamento, nei bilanci del 1996-1999 sono stati alla fine iscritti 435 milioni di euro. Il confronto tra i settori tematici "Natura" e "Ambiente" di LIFE II mostra un'equa ripartizione degli stanziamenti d'impegno (207,9 milioni di euro per "Natura" contro 207,8 milioni di euro per "Ambiente") e degli stanziamenti di pagamento (160,7 milioni di euro per "Natura" contro 157,6 milioni di euro per "Ambiente") (cfr. **tabella 3**). Tra i nuovi paesi candidati all'adesione, la Romania è stato il primo a partecipare a questi settori tematici del programma LIFE. La **tabella 4** presenta la dotazione assegnata ai progetti rientranti nel settore "Paesi terzi" nel quadro di LIFE II<sup>22</sup>.

26. Per quanto riguarda le risorse da destinare alle misure d'accompagnamento, quali la sorveglianza e la valutazione, il regolamento specifica che l'importo da assegnare è pari al 3 % del totale del bilancio. Questa percentuale è stata superata fino a raggiungere il 3,17 % degli impegni contratti, pari ad un totale di 13,81 milioni di euro. Nel caso di LIFE Natura, la percentuale è più elevata (il 4 %, pari a 8,2 milioni di euro) (cfr. **tabella 5**).

27. Il numero e l'importo degli impegni in essere resta significativo. Nel dicembre 2002, per quanto riguarda LIFE II, questi impegni, che erano 380, ammontavano rispettivamente a 47,2, 50,3 e 3,9 milioni di euro per LIFE Natura, LIFE Ambiente e LIFE Paesi terzi. 26 di questi impegni (4,8 milioni di euro) hanno superato il termine ultimo previsto per l'esecuzione.

## **SELEZIONE DEI PROGETTI**

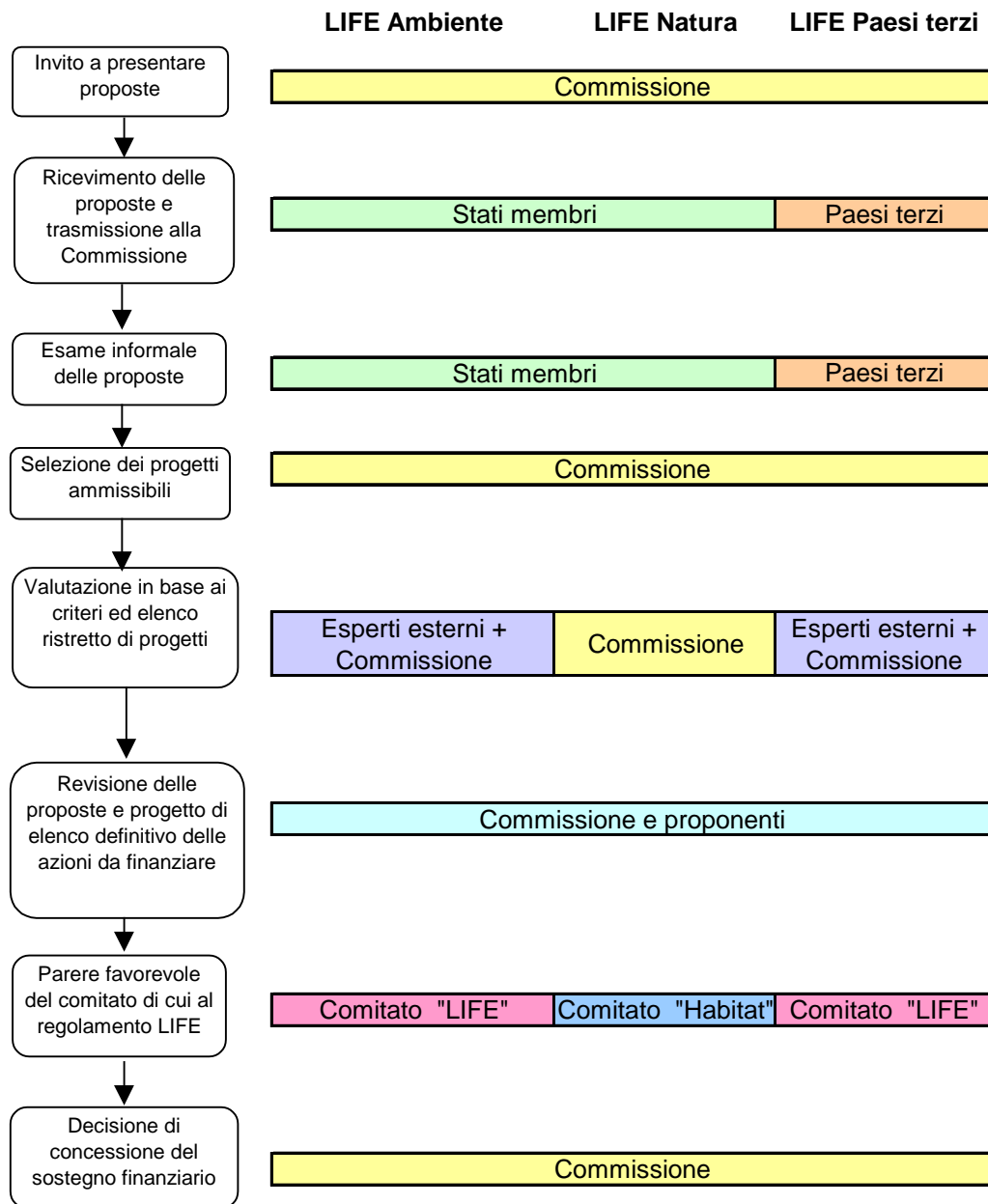
### ***Procedure di selezione***

28. La procedura di selezione mira a garantire una buona gestione dei fondi comunitari. È basata su criteri di selezione che riflettono gli obiettivi del programma e pone a confronto le diverse proposte affinché vengano scelti i progetti che meglio contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi.

29. In applicazione dell'articolo 9 del regolamento LIFE, gli Stati membri sottopongono alla Commissione, entro il 31 gennaio di ogni anno, le proposte di azioni da finanziare. Le domande dei paesi terzi sono presentate alla Commissione dalle autorità nazionali interessate. Per i potenziali beneficiari negli Stati membri vengono organizzate, con frequenza variabile, riunioni d'informazione alla presenza di rappresentanti della Commissione. Le proposte ricevute vengono valutate ai fini di un'eventuale decisione di finanziamento. Le procedure di selezione delle proposte differiscono per i tre settori tematici di LIFE.



## Procedure di selezione per i tre settori tematici di LIFE II



30. Per LIFE Ambiente, la Commissione affida la valutazione delle proposte dei progetti ad esperti esterni, selezionati senza una gara pubblica. Per i progetti controllati, i curriculum vitae di questi esperti non sono stati generalmente conservati. Non era quindi possibile verificare che non provenissero da un

organismo nazionale responsabile anche, direttamente o indirettamente, della gestione di progetti LIFE.<sup>23</sup>

31. Per quanto riguarda il periodo di LIFE II, poiché le relazioni di valutazione degli esperti non sono state sistematicamente conservate o registrate nei fascicoli della Commissione, non è possibile giustificare i risultati della valutazione. Questi documenti, che sono fondamentali per sostenere e giustificare le scelte operate, non sono stati conservati. Nel caso in cui il punteggio attribuito è disponibile in una base dati elettronica, raramente è possibile, in mancanza di documenti originali, verificarne l'autenticità e la conformità con la valutazione di base.

32. Per i progetti LIFE Natura, alla valutazione delle proposte provvedono i responsabili geografici della Commissione, i quali possono avere lo status di esperti nazionali e sono poi incaricati di seguire l'esecuzione di quei medesimi progetti. In un'ottica di indipendenza, di trasparenza e di armonizzazione delle procedure, la Commissione dovrebbe considerare la possibilità di affidare la valutazione ad esperti esterni.

33. Per quanto riguarda le proposte di progetti rientranti nel settore tematico LIFE Paesi terzi, il responsabile geografico preseleziona un primo elenco di progetti, che sottopone poi ad un gruppo di valutatori esterni. I progetti selezionati dagli esperti esterni sono poi sottoposti per parere al comitato LIFE Ambiente di cui al regolamento LIFE. In tutti i fascicoli esaminati, si è potuto constatare che i documenti relativi alla valutazione di base redatti dagli esperti esterni non sono stati conservati per l'assenza di istruzioni precise al riguardo.

### ***Criteri di valutazione***

34. L'articolo 9 bis del regolamento LIFE elenca criteri generali, criteri particolari relativi ad azioni di conservazione della natura di cui all'articolo 2, paragrafo 1,

lettera a), azioni nel settore industriale e a favore di autorità locali e ad azioni preparatorie, nonché criteri applicabili alle azioni da realizzare nei paesi terzi.

35. Viene poi stilata una graduatoria dei progetti di cui si propone il finanziamento ordinati in base al punteggio, per i settori tematici "Ambiente" e "Paesi terzi", e in base ad una valutazione qualitativa per il settore "Natura".

36. Per i progetti che rientrano in LIFE Ambiente, alcuni criteri che i valutatori erano tenuti ad applicare sono stati modificati in LIFE III rispetto a LIFE II, al fine di semplificarli<sup>24</sup>. Per i valutatori resta comunque difficile farsi un'opinione precisa al riguardo, dal momento che i criteri sono stati raggruppati divenendo quindi più vaghi e di difficile applicazione.

37. I criteri di valutazione per tutti i settori tematici di LIFE III sono ora riportati nelle guide per i candidati disponibili sul sito Internet di LIFE, ma con livelli di dettaglio diversi: mentre per LIFE Natura e LIFE Ambiente esiste una definizione dei criteri, per LIFE Paesi terzi i criteri sono semplicemente elencati, senza alcuna spiegazione dettagliata.

### ***Ruolo degli Stati membri***

38. A norma del regolamento LIFE, gli Stati membri trasmettono alla Commissione le proposte di progetti LIFE Ambiente e LIFE Natura, affinché proceda alla selezione. Alcuni Stati membri valutano le proposte in base ai criteri stabiliti dalla Commissione od a propri criteri specifici e stabiliscono un ordine di priorità. I risultati di queste prassi, che non sono previste dal regolamento, dovrebbero essere paragonabili, in modo da poter gerarchizzare le priorità a livello europeo.

39. Prima di essere adottati dalla Commissione, i progetti di decisione di concessione di sostegno finanziario devono ricevere il parere favorevole di uno dei due comitati previsti dal regolamento, uno competente per LIFE Natura e l'altro per LIFE Ambiente e LIFE Paesi terzi. La Commissione trasmette ai comitati un elenco, organizzato in base alla valutazione svolta, distinto in due

parti: la prima corrisponde al bilancio disponibile, la seconda è un elenco di riserva. Per LIFE Ambiente, alla scheda di valutazione dei progetti sottoposti al comitato è allegata la valutazione degli Stati membri, il che non avviene per LIFE Natura<sup>25</sup>.

40. Nell'ambito dei lavori dei comitati, i rappresentanti degli Stati membri partecipano alla selezione dei progetti. In alcuni casi, le discussioni hanno portato la Commissione, su richiesta dei rappresentanti degli Stati membri e sulla base di una motivazione di neutralità finanziaria, a sostituire alcuni progetti con altri aventi il medesimo valore, ma una minore priorità. L'audit non ha riscontrato alcuna giustificazione tecnica per questi cambiamenti. Infatti, il ritiro di un progetto dall'elenco prioritario dovrebbe comportarne la sostituzione con il primo progetto dell'elenco di riserva, indipendentemente dalla "nazionalità" del progetto ritirato. In pratica, il progetto viene sostituito con un altro dello Stato membro interessato. Ciò non è conforme all'esito della valutazione preliminare e determina una perdita di efficacia nell'utilizzo dei fondi comunitari.

### ***Rischio di doppi finanziamenti***

41. Le azioni che fruiscono degli aiuti previsti dai Fondi strutturali o da altri strumenti finanziari non sono ammissibili agli aiuti LIFE<sup>26</sup>. Per questo, i candidati beneficiari sono tenuti a dichiarare le fonti di finanziamento dei progetti proposti; tuttavia, il rispetto di queste condizioni non è oggetto di sufficienti verifiche. La disponibilità di diversi tipi di fondi comunitari per le questioni ambientali determina un particolare rischio di doppi finanziamenti, soprattutto per LIFE- Ambiente.

42. Prima della decisione di finanziamento, la direzione generale utilizzava il software contabile della Commissione SINCOM 2 per confermare l'ammissibilità dei beneficiari. Questo software, però, non contiene informazioni sufficienti per verificare se gli stessi beneficiari abbiano già usufruito di altri fondi comunitari (Fondi strutturali, Fondo di coesione o attività di ricerca).

Questi dati, contenuti per lo più nei programmi dei Fondi strutturali, non sono registrati in dettaglio in SINCOM, il che di fatto rende inefficace il controllo.

43. Le diverse proposte di progetti vengono esaminate nel corso della procedura di consultazione tra diversi servizi a livello della Commissione, al fine di verificare la complementarità degli aiuti con altri fondi comunitari e soprattutto per accertare l'assenza di un doppio finanziamento. Nell'ambito di LIFE II, per LIFE Natura sono stati consultati, oltre ai servizi orizzontali, le direzioni generali dell'Agricoltura, della Ricerca, della Pesca e della Politica regionale e per LIFE Ambiente soltanto la direzione generale della Politica regionale. Per il settore tematico "Ambiente" la direzione generale della Ricerca non veniva consultata, neppure per progetti proposti da organismi che, come la Corte ha constatato, beneficiano di diversi contratti di ricerca. In assenza di dati di base, in particolare per quanto riguarda i Fondi strutturali, i risultati della consultazione sono spesso molto sommersi e il rischio di doppi finanziamenti permane.

44. Quando i beneficiari del programma sono organismi con cui vengono stipulati continuamente contratti di ricerca comunitari, è difficile stabilire una separazione tra le diverse attività. Dall'audit è emerso che spesso questi organismi non rispettano le norme sulla concessione dei fondi comunitari per quanto riguarda la tenuta della contabilità dei progetti (cfr. paragrafo 60), poiché non dispongono di sistemi contabili sufficientemente dettagliati o di sistemi per la registrazione dei tempi di lavoro per i diversi progetti. Di conseguenza, non è possibile appurare i contributi specifici dati a ciascun progetto, né verificare eventuali finanziamenti doppi.

45. Un esempio di questa constatazione di audit riguarda un progetto del settore tematico "Ambiente", che ha beneficiato del finanziamento LIFE per tre parti: studio del progetto, attrezzature e azioni di diffusione dei risultati. Tale progetto ha beneficiato anche di un contributo concesso dalla regione a titolo del programma operativo regionale finanziato dai Fondi strutturali, che comprendeva anche le prime due parti, oltre alla costruzione degli impianti. In

tale situazione, il progetto non é ammissibile al finanziamento LIFE. Dal momento che il progetto beneficiava indirettamente di un finanziamento del Fondo europeo di sviluppo regionale attraverso il programma operativo, questa sovrapposizione degli aiuti non è stata individuata e il beneficiario non ha notificato alla Commissione l'aiuto comunitario.

## **ATTUAZIONE DEI PROGETTI**

### ***Imprecisione delle norme amministrative relative ai costi ammissibili***

46. L'articolo 9 ter del regolamento LIFE elenca le spese considerate non ammissibili. Invece, le norme amministrative standard<sup>27</sup>, riguardanti le spese ammissibili, erano imprecise e disomogenee per i diversi settori tematici del programma. Durante la preparazione del nuovo regolamento LIFE III, la Commissione ha armonizzato queste norme e ha apportato numerose modifiche, tuttavia senza porre rimedio a tutte le carenze riscontrate dall'audit (cfr. paragrafi 47-51).

47. Per quanto riguarda le spese ammissibili, quelle per il personale costituiscono la parte preponderante dei costi dei progetti. Le retribuzioni dei funzionari nazionali rappresentano una quota significativa di tali spese, soprattutto nel caso di LIFE Natura. La Corte rileva che le retribuzioni in causa perciò sono già poste a carico dei bilanci degli organismi pubblici e non costituiscono una retribuzione complementare che comporti un costo supplementare per il programma.

48. In questa situazione, il contributo dell'organismo pubblico beneficiario non rappresenta un contributo nazionale, dal momento che LIFE interviene per rimborsare spese che gli Stati membri avrebbero comunque dovuto sostenere. Le norme amministrative dovrebbero essere adattate in modo da escludere la possibilità di finanziare le retribuzioni dei funzionari, anche nel caso in cui gli organismi pubblici partecipino alla realizzazione dei progetti in qualità di partner del beneficiario.

49. Per quanto riguarda i progetti controllati, le spese per il personale hanno rappresentato il 41 % del totale dei costi certificati. Dai controlli è emerso che:

- a) in alcuni casi, la partecipazione del personale alle azioni comunitarie viene imputata ad un costo orario superiore alla retribuzione reale, senza alcuna giustificazione;
- b) alcuni beneficiari non dispongono di alcun sistema di registrazione dell'orario che permetta di conoscere le ore effettivamente prestate e fatturate al progetto;
- c) alcune dichiarazioni a tale titolo includono:
  - i) lavori effettuati da terzi, che dovrebbero essere imputati all'assistenza esterna;
  - ii) imputazioni della totalità della retribuzione di dipendenti che svolgono funzioni nel quadro dell'attività generale del beneficiario.

50. I contratti di subappalto rappresentano il 25 % delle spese dei progetti esaminati. Le norme amministrative non precisano chiaramente gli estremi dei documenti giustificativi per le prestazioni dei subappaltatori e non consentono quindi di accertare la realtà di queste prestazioni. Di conseguenza, in un caso limite, la Corte non ha potuto ricostruire gli elementi dei costi fatturati, giacché il subappaltatore ha rifiutato l'accesso ai documenti giustificativi con la motivazione che nessuna clausola del contratto riconosceva alla Corte tale diritto. A seguito di questo episodio, la Commissione ha modificato queste disposizioni, per far sì che le fatture del subappaltatore consentissero di identificare ogni elemento del servizio prestato.

51. Per quanto riguarda le spese di ammortamento dei beni durevoli, la Commissione accettava il principio dell'ammortamento lineare sulla durata del progetto. Poiché le norme amministrative standard erano imprecise, gli

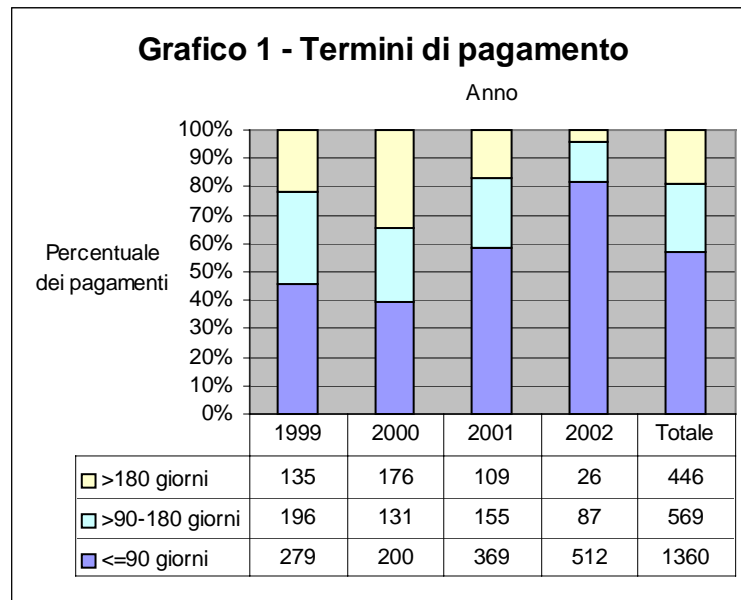
ammortamenti non sono stati calcolati, pro rata temporis, in funzione dell'utilizzo di detti beni. La Commissione ha successivamente modificato le regole di imputazione di questi costi ed ora accetta, come spesa ammissibile, il 50 % del costo reale di tali beni indipendentemente dalla durata del progetto. Queste nuove disposizioni continuano quindi a non tener conto del reale utilizzo dei beni a vantaggio dei progetti.

### ***Ritardi nell'esecuzione dei pagamenti***

52. Nel quadro di LIFE II, i pagamenti sono eseguiti versando un anticipo corrispondente al 40 % del finanziamento comunitario non appena la Commissione ha adottato la decisione di concessione del sostegno finanziario; seguono un pagamento intermedio, che può parimenti raggiungere il 40 % ed è corrisposto su richiesta del beneficiario previa approvazione del rendiconto delle spese e della relazione sull'attività, e quindi un pagamento finale, dopo l'approvazione della relazione finale da parte della Commissione. In conformità delle norme amministrative, finanziarie e tecniche relative al programma LIFE, in generale la Commissione deve eseguire il pagamento entro i 60 giorni successivi al ricevimento delle dichiarazioni di spesa. La decorrenza può essere posticipata soltanto se la domanda dei beneficiari è incompleta o sono necessarie informazioni complementari.

53. Data l'entità dei pagamenti tardivi, la direzione generale del Bilancio ha adottato provvedimenti per far sì che il 95 % dei pagamenti sia eseguito entro i termini previsti, e il restante 5 % entro al massimo 90 giorni<sup>28</sup>. Secondo le informazioni di cui dispone la Commissione, il 43 % dei pagamenti eseguiti a titolo del programma LIFE nel corso degli esercizi 1999-2002 non ha rispettato questo termine massimo di 90 giorni (cfr. **grafico 1**). La Commissione ha eseguito il 19 % dei pagamenti entro un termine di oltre 6 mesi dal ricevimento delle dichiarazioni di spesa. La Corte rileva nel 2002 un miglioramento rispetto agli esercizi precedenti, come mostra il grafico 1.





54. Le informazioni disponibili nel sistema contabile della Commissione non consentivano di conoscere le ragioni dei ritardi. L'esame di un campione di fascicoli ha permesso di stabilire le principali cause dei ritardi nei pagamenti. Una prima causa è riconducibile alle risposte tardive dei beneficiari alle richieste di informazioni complementari della Commissione, la cui responsabilità va suddivisa tra la Commissione e il beneficiario (mancanza di un sistema di sollecito automatico ai beneficiari nel quadro di LIFE II). In tre casi su 46, queste informazioni erano necessarie perché il beneficiario aveva modificato la struttura di bilancio senza informarne la Commissione.

55. Altre cause sono connesse alla gestione comunitaria, ossia:

- soluzione di continuità nei contratti di assistenza tecnica. Ad esempio, un UAT incaricato dei progetti LIFE Ambiente in uno Stato membro ha dovuto interrompere le proprie attività dal novembre 1999 al gennaio 2001 per mancanza del contratto (cfr. paragrafo 68). Durante questo periodo, non esisteva alcuna équipe esterna che procedesse all'analisi delle relazioni di esecuzione prima dell'emissione degli ordini di pagamento, con conseguenti ritardi;

- ripartizione delle risorse umane; una mole di lavoro eccessiva gravante sui responsabili della gestione a livello geografico, dovuta al cumulo dei compiti loro assegnati. Di conseguenza, i servizi della Commissione non hanno potuto sbrigare alcune pratiche nei tempi stabiliti.

Non esisteva un sistema efficace per dar seguito alle domande di pagamento.

### ***Problemi pratici connessi all'attuazione dei progetti***

#### **Problemi di cofinanziamento dei progetti**

56. Le proposte presentate contengono talvolta informazioni errate o incomplete per quanto riguarda le modalità di finanziamento dei progetti. Non sempre esse tengono conto di tutti i contributi finanziari previsti, né delle entrate generate dai progetti. Questi elementi sono invece importanti nella fase di valutazione e al momento dell'adozione della decisione che stabilisce la percentuale del contributo comunitario.

57. Dall'audit è emerso che una ONG aveva percepito, dopo la decisione, un importo pari ad oltre il 100 % del costo del progetto tramite sovvenzioni nazionali non dichiarate nel fascicolo di candidatura. Questi cofinanziamenti non previsti nella proposta iniziale sono indicativi di carenze nella organizzazione finanziaria dei progetti. I candidati sono tenuti a dichiarare le fonti di finanziamento (cfr. paragrafo 41), ma spetta alla Commissione accertare la fondatezza di tali dichiarazioni. L'aiuto comunitario deve quindi essere ricalcolato e la Commissione dovrebbe recuperare il corrispondente importo versato in eccesso.

58. Parimenti, questa importante ONG, che beneficiava di numerosi contributi a titolo di LIFE, ha indicato nella proposta di progetto un contributo LIFE corrispondente al tasso massimo del 50 %. L'audit ha tuttavia rilevato che l'ONG in questione aveva finanziato quasi integralmente il proprio contributo ricorrendo a diverse fonti di carattere pubblico e privato. Queste informazioni, note all'ONG, non sono state però indicate nella proposta e non erano perciò a

disposizione della Commissione all'atto dell'adozione della decisione di cofinanziamento.

59. Un progetto di LIFE Ambiente ha incontrato difficoltà finanziarie, principalmente perché i fondi propri del beneficiario sono risultati insufficienti e questi ha ottenuto, dichiarando spese non sostenute, un contributo comunitario più elevato, che consentiva di coprire la maggior parte della propria partecipazione finanziaria al progetto. A seguito dell'audit in loco della Corte, è in corso una procedura di recupero dei fondi.

### **Contabilità dei beneficiari non sufficientemente dettagliata**

60. Le norme amministrative per LIFE II non impongono ai beneficiari l'obbligo di tenere una contabilità specifica del progetto, a differenza di altri aiuti comunitari, quali quelli del Fondo strutturali. Dai controlli è risultato che sia gli enti privati, che dispongono di una contabilità generale, sia le amministrazioni pubbliche non registrano nella contabilità in modo sufficientemente dettagliato le operazioni finanziarie relative ai progetti. Di conseguenza, non è possibile risalire a tutti i relativi flussi finanziari delle entrate e delle spese.

All'occorrenza, non è possibile stabilire alcun nesso tra una spesa specifica ed il progetto a cui essa si riferisce, dal momento che i documenti giustificativi presentati non indicano esplicitamente la destinazione del materiale o delle prestazioni in causa.

61. In un caso, peraltro, l'audit ha consentito di constatare imputazioni di spese non registrate nella contabilità allo scopo di ottenere integralmente il contributo comunitario massimo previsto nel contratto, anche se ciò non rifletteva la realtà. Non si può escludere il rischio che una stessa spesa sia imputabile a più progetti, in quanto dall'analisi della contabilità non è possibile stabilire il progetto alla cui realizzazione è imputabile la spesa. I controlli effettuati confermano tale rischio.

62. Una delle ONG più importanti, che gestisce numerosi progetti sostenuti dalla Commissione, ha introdotto un sistema di registrazione contabile dettagliato soltanto dopo quindici anni di sostegno comunitario. In un altro caso, a seguito di un controllo in loco, la Commissione aveva rifiutato, giustamente, di concedere il contributo comunitario al beneficiario in causa poiché questi non teneva una contabilità generale che consentisse di giustificare i costi riportati nella relazione finale.

### **Incertezza sul futuro utilizzo di terreni**

63. L'acquisto di terreni rappresenta un terzo del totale delle spese relative ai progetti di LIFE Natura, pari a 131,7 milioni di euro. L'incidenza sui bilanci varia da un progetto all'altro, fino a raggiungere in alcuni casi il 100 % del progetto. Data l'entità del finanziamento, la Commissione, nella fase di valutazione, dovrebbe svolgere un esame approfondito per accertare che i terreni acquistati siano riservati realmente e nel lungo periodo a finalità di salvaguardia della natura.

64. Il fatto di considerare l'acquisto di terreni una spesa ammissibile è una peculiarità dei progetti LIFE Natura. Nel caso dei progetti di conservazione e di salvaguardia della natura, l'ammissibilità dell'acquisto di terreni è subordinata all'impegno dei beneficiari a continuare le attività di conservazione oltre il periodo previsto nella decisione di finanziamento dei progetti LIFE.

65. La Comunità non dispone di garanzie circa l'utilizzo futuro di tale patrimonio, ad eccezione di una clausola generale che figura tra le norme amministrative standard, utilizzo che dipenderà unicamente dalla volontà dei beneficiari. In LIFE I, i contratti d'acquisto includevano una clausola in base alla quale l'alienazione o la modifica dell'utilizzo dei terreni era subordinata al consenso della Commissione. Questa clausola è stata soppressa per LIFE II e LIFE III. La Corte rileva che questo rischio sarebbe ridotto se la Commissione applicasse norme simili a quelle esistenti per i Fondi strutturali<sup>29</sup>. L'ammissibilità di questi acquisti è soggetta, tra l'altro, alla condizione che

"l'acquisto [venga] effettuato da parte o per conto di un'istituzione pubblica o di un organismo di diritto pubblico".

### **SORVEGLIANZA, CONTROLLO E VALUTAZIONE**

66. La sorveglianza e il controllo dei progetti, nonché la valutazione dei risultati del programma, costituiscono funzioni importanti per garantire l'adeguata attuazione dello strumento finanziario, per individuare tempestivamente carenze specifiche e adottare le misure correttive necessarie al buon esito del programma.

#### ***Descrizione imprecisa dei compiti degli uffici di assistenza tecnica in LIFE II***

67. Le spese per le misure d'accompagnamento sono destinate in gran parte agli uffici di assistenza tecnica (UAT), che costituiscono l'interfaccia tecnica tra la Commissione e i beneficiari. Queste équipes esterne informano i beneficiari in merito ai documenti da presentare alla Commissione e provvedono alla sorveglianza del progetto. Il loro ruolo principale consiste nel seguire e valutare lo stato di avanzamento dei progetti, anche mediante visite in loco e la valutazione delle relazioni di esecuzione.

68. Per quanto riguarda la gara d'appalto lanciata nell'aprile 1999 in vista della selezione degli UAT per LIFE Ambiente, alcuni potenziali candidati hanno incontrato difficoltà nell'interpretare la descrizione dei compiti<sup>30</sup>, con conseguenti ritardi nella selezione dei nuovi UAT. I progetti LIFE Ambiente in due Stati membri sono rimasti senza interlocutori per quasi tredici mesi. I compiti dell'UAT per LIFE Paesi terzi non sono specificati chiaramente nel contratto.

69. A causa delle diverse procedure applicate dalle tre unità che hanno gestito i tre settori tematici LIFE, gli UAT non hanno adottato metodi di lavoro uniformi. Inoltre, non è stato fissato alcun criterio per valutare le prestazioni degli UAT. Dal 2001, sono stati introdotti strumenti di sorveglianza ed i lavori sono valutati

individualmente. Sarebbe però utile che la Commissione proceda ad una valutazione d'insieme degli UAT.

70. Nell'allegato tecnico al contratto concluso con gli UAT, la Commissione definisce le risorse umane necessarie, sia in termini di costo totale, sia di tempo necessario alla sorveglianza dei progetti in ciascun paese. Poiché il numero dei progetti da seguire è variabile, e pertanto non può essere previsto con precisione al momento della stesura del bando di gara, gli onorari non sono commisurati all'effettiva mole di lavoro. Ad esempio, in uno Stato membro gli onorari di uno UAT sono stati fissati a un livello di quasi tre volte superiore a quello indicato nel bando di gara precedente, mentre il numero di progetti da seguire era, in realtà, dimezzato.

71. Gli UAT possiedono archivi contenenti un'importante documentazione relativa ai beneficiari dei progetti LIFE. La Commissione non ha indicato ai responsabili dell'assistenza tecnica per quanto tempo questi documenti debbano essere conservati. Non ha neppure definito in quali condizioni, allo scadere del contratto di assistenza tecnica, questi documenti avrebbero dovuto essere trasmessi alla Commissione oppure al nuovo titolare del contratto.

72. Due UAT, infatti, non hanno potuto beneficiare dei dati su supporto informatico o cartaceo raccolti dal contraente precedente. Hanno ricostruito i fascicoli con l'aiuto del responsabile geografico della Commissione e dei beneficiari dei progetti, ai quali è stato chiesto di trasmettere l'intero fascicolo in loro possesso. A sua volta, allo scadere del contratto, uno di questi UAT non ha consegnato i dossier al proprio successore. Va detto che i nuovi contratti con gli UAT prevedono esplicitamente la trasmissione dei fascicoli.

### ***Osservazioni sui controlli svolti dalla Commissione***

73. L'unità finanziaria della direzione generale dell'Ambiente stabilisce, di propria iniziativa oppure su richiesta delle unità LIFE II, quali progetti LIFE sottoporre a controllo. L'unità finanziaria, responsabile anche dell'audit in loco,

non stabilisce il numero di progetti da controllare in loco in funzione di criteri e di obiettivi precisi. Nel 2001, essa ha sottoposto a audit 29 progetti LIFE e, nel 2002, 32 progetti.

74. Tra i progetti controllati nel 2001, che rappresentano impegni per un importo totale di 15,9 milioni di euro, per 10 è stata proposta l'emissione di un ordine di recupero, per importi compresi tra 4 243 e 393 746 euro e corrispondenti a un totale di 675 592 euro, pari al 4,2 % del totale impegnato per i progetti sottoposti a controllo. Per altri cinque fascicoli, è stato proposto un disimpegno senza alcun pagamento supplementare, e i fascicoli relativi a due progetti sono stati trasmessi all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) a causa di una doppia registrazione di spese<sup>31</sup>.

75. Malgrado l'esistenza di istruzioni precise, l'analisi del contenuto delle relazioni di audit rivela una struttura disomogenea e una qualità molto variabile. Metà dei rapporti esaminati presenta un contenuto vago o molto succinto e deve quindi essere ritenuta insufficiente. Cinque relazioni non sono andate oltre la fase preparatoria. Le osservazioni formulate dall'unità finanziaria riguardano essenzialmente gli aspetti finanziari e non si pronunciano sull'esecuzione e sui risultati delle azioni. Malgrado un miglioramento delle procedure, i servizi della Commissione, per gli anni precedenti il 2000, nonostante l'esistenza di programmi di controllo in loco, non hanno potuto fornire informazioni precise circa il numero di audit realmente svolti.

### ***Certificazione esterna dei rendiconti delle spese***

76. Le norme amministrative standard di LIFE II prevedono, per il settore tematico "Natura", una clausola che incoraggia i beneficiari ad includere una certificazione dei rendiconti delle spese rilasciata da un revisore abilitato. Per LIFE Ambiente, una clausola indicava che una revisione contabile precedente il pagamento finale avrebbe consentito al beneficiario di ottenere un pagamento in tempi più brevi e minori rischi di controversia. In mancanza di istruzioni precise della Commissione sui lavori di controllo da svolgere, la portata e la

qualità di questi ultimi sono notevolmente variabili. La Corte ha rilevato casi in cui le certificazioni erano insufficienti, in quanto non veniva allegata un'analisi dettagliata delle spese. Le certificazioni riguardano principalmente la conformità delle spese rispetto alla normativa nazionale.

77. Dal 2001, le disposizioni hanno generalizzato l'obbligo di un controllo finanziario indipendente per tutti i settori tematici del programma e dispongono che il beneficiario designi un revisore che verifichi i rendiconti delle spese. Questo revisore "dovrà verificare il rispetto della legislazione nazionale e delle norme contabili e dovrà inoltre certificare che tutte le spese sostenute sono conformi alle norme amministrative standard del programma LIFE". Tuttavia, ancora non sono precisati la forma e il contenuto delle relazioni di audit.

### ***Relazione sull'esecuzione del programma***

78. L'obiettivo di una valutazione è considerare, sulla base di criteri chiari, pertinenti e misurabili, la realtà del progetto rispetto agli obiettivi previsti. La relazione sulle attività relative a LIFE II<sup>32</sup> è stata redatta conformemente all'articolo 14 del regolamento e in base alla valutazione del consulente esterno. Essa delinea un quadro generale dell'esecuzione del programma, ma non tratta del raggiungimento degli obiettivi specifici. In particolare, non indica in che misura i progetti finanziati da LIFE Natura, ad esempio, hanno contribuito ad invertire la tendenza per quanto riguarda il declino di specie a rischio di estinzione, né in che modo quelli finanziati da LIFE Ambiente hanno contribuito allo sviluppo e all'attuazione di politiche ambientali. In quest'ultimo caso, la Commissione non ha svolto alcuna valutazione approfondita dei risultati ottenuti per quanto riguarda il carattere innovativo dei progetti, contrariamente a quanto previsto dal regolamento applicabile in materia.

79. Parimenti, il contributo di LIFE II al conseguimento degli obiettivi del 5° PAE non è ancora stato analizzato. Poiché manca una definizione degli obiettivi, lo strumento è citato soltanto in questi termini: «LIFE, l'unico programma



completamente dedicato all'ambiente, ha prodotto molti esempi di tecnologie innovative, buona prassi e integrazione a livello locale»<sup>33</sup>.

80. Nella comunicazione relativa al 6° PAE, la Commissione dichiara che l'attuazione del programma LIFE ha «contribuito in modo decisivo ai miglioramenti» apportati alla qualità dell'ambiente e che resterà «uno strumento prezioso per illustrare le opportunità e i vantaggi offerti da una migliore prestazione ambientale da parte di imprese e autorità locali»<sup>34</sup>. Questa affermazione non è stata ulteriormente sviluppata.

### ***Iniziative recenti per migliorare la diffusione dei risultati dei progetti***

81. Dato che LIFE finanzia, tra l'altro, progetti innovativi e di dimostrazione, la diffusione dei risultati di questi progetti è un elemento fondamentale. In mancanza di una strategia chiara in materia di diffusione, che precisi gli obiettivi, i gruppi mirati, i metodi e gli strumenti, la diffusione rischia di non essere efficace, limitando così l'incidenza di questi progetti. Nelle risposte alla relazione speciale n. 3/98<sup>35</sup>, la Commissione ha riconosciuto, in generale, la necessità di mettere in atto una strategia di diffusione dei risultati dei progetti LIFE.

82. Nel quadro di LIFE II, ogni progetto del settore tematico "Ambiente" doveva prevedere un piano di diffusione e la pubblicazione di una relazione su supporto cartaceo o in versione elettronica. Uno degli obiettivi dichiarati di LIFE è infatti contribuire allo sviluppo e all'attuazione della politica e della legislazione nel settore dell'ambiente. La Commissione, però, non aveva fissato norme precise al riguardo, né ha sfruttato i risultati in suo possesso. Tuttavia, il programma può essere gestito efficacemente soltanto se la Commissione utilizza i risultati per contribuire a migliorare la strategia e l'applicazione della politica comunitaria in materia di ambiente.

83. I risultati di LIFE sono pubblicati principalmente nelle relazioni della Commissione e in newsletter redatte dagli UAT, che presentano in modo

dettagliato i risultati di una selezione di progetti. Ad esempio, per LIFE Natura, esiste una relazione sugli effetti a lungo termine di nove progetti LIFE I e una newsletter pubblicata tre volte all'anno; per LIFE Ambiente, sono state pubblicate due relazioni che descrivono i progetti migliori ("*success stories*")<sup>36</sup>. I risultati dei progetti non sono stati oggetto di un monitoraggio sistematico e il sito Internet di LIFE presenta soltanto una sintesi delle proposte relative ai progetti finanziati.

84. Nel marzo 2002, l'unità LIFE ha presentato una strategia di comunicazione per diffondere i risultati dei progetti, in cui riconosceva che fino ad allora tale strategia era mancata. Questo documento mette particolarmente l'accento sul carattere comunitario dei progetti, sulla vicinanza ai cittadini e sulla creazione di una rete tra tutti i soggetti che intervengono nel settore ambientale. Esso illustra come sia possibile ovviare alle lacune poste in rilievo dalla valutazione esterna. Uno degli assi principali consiste nel rafforzare il collegamento tra l'unità LIFE e le unità tematiche della direzione generale dell'Ambiente.

## **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

### ***Conclusioni generali***

85. Dal 2001, nel quadro della riorganizzazione dei servizi della direzione generale, sono stati compiuti sforzi importanti per ridurre le carenze nella gestione del programma LIFE per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi e le procedure instaurate dalla Commissione e dai beneficiari. Affinché i provvedimenti da allora adottati possano essere efficaci, questo sforzo dovrebbe essere proseguito.

### ***Obiettivi del programma e collegamento con la strategia comunitaria in materia di ambiente***

86. LIFE costituisce uno strumento per contribuire allo sviluppo e all'attuazione della politica e della legislazione comunitarie nel settore dell'ambiente. Tuttavia,

LIFE Ambiente non esplicita con chiarezza in che modo dovrebbe contribuire al rispetto degli obiettivi generali e specifici indicati negli orientamenti strategici del programma d'azione in materia di ambiente (cfr. paragrafi 5-10).

87. La definizione di obiettivi chiari e misurabili costituisce un elemento essenziale per garantire una valutazione efficace dell'attuazione di questo programma comunitario. Le finalità di LIFE non sono state fissate a causa, da un lato, delle difficoltà incontrate nel definire gli obiettivi da raggiungere per quanto riguarda l'innovatività dei progetti e, dall'altro, dell'assenza di parametri ecologici armonizzati. Non è stata garantita a sufficienza la complementarità con le altre misure comunitarie di sostegno all'ambiente e permane un rischio di doppi finanziamenti (cfr. paragrafi 16-17 e 41-45).

### **Raccomandazioni**

- La Corte raccomanda di chiarire il ruolo del programma LIFE, in particolare nei programmi di azione ambientale che saranno adottati in futuro. Dovrebbero essere definiti obiettivi precisi, se possibile quantificati, per poter valutare l'efficacia dello strumento LIFE. La Commissione dovrebbe migliorare la procedura di consultazione tra servizi ai fini della complementarità degli aiuti.

### ***Dispositivo gestionale***

88. L'organizzazione dello strumento finanziario LIFE in tre settori tematici specifici corrisponde in realtà ad un raggruppamento e non ad un'integrazione degli strumenti precedenti. Per migliorare questa situazione, la Commissione ha raggruppato tre unità in un'unica unità responsabile della gestione del complesso dello strumento finanziario (cfr. paragrafi 15-20).

89. L'audit della Corte ha posto in rilievo le differenze strutturali tra i tre settori tematici del programma, che si riflettono nella procedura di selezione, anche per quanto riguarda il ruolo degli Stati membri e degli esperti esterni. Dal canto loro, le norme amministrative standard riguardanti l'ammissibilità delle spese

sono state oggetto di una armonizzazione soprattutto per gli aspetti finanziari nel quadro di LIFE III (cfr. paragrafi 28-40).

### **Raccomandazioni**

- La Corte raccomanda alla Commissione di esaminare l'opportunità di separare in futuro la gestione dei settori tematici "Natura" e "Ambiente", date le differenze intrinseche di ciascun settore. Ciò dovrebbe consentire una gestione coerente dello strumento nel lungo periodo. In considerazione delle analogie gestionali e della sua importanza relativa, il settore tematico "Paesi terzi" dovrebbe essere riunito al settore tematico "Ambiente".
- Ciononostante, durante la fase di valutazione delle proposte, sarebbe opportuno ricorrere ad esperti esterni per i tre settori tematici di LIFE, come avviene per altri programmi comunitari, al fine di garantire la trasparenza delle procedure quando il valutatore è al tempo stesso responsabile della sorveglianza dell'esecuzione del progetto. È auspicabile altresì organizzare regolarmente gare per l'assunzione di esperti esterni e la Commissione dovrebbe conservare nei fascicoli i curriculum vitae e i moduli di valutazione.
- Le norme amministrative standard dovrebbero definire in modo più preciso i costi ammissibili, per evitare differenze d'interpretazione. La Corte raccomanda alla Commissione di adottare le proposte formulate a seguito dell'audit per quanto riguarda la tenuta di una contabilità specifica per progetto, le spese del personale, gli ammortamenti e l'acquisto di terreni.
- Per quanto riguarda, in particolare, i progetti di conservazione della natura in cui il beneficiario è un ente pubblico, le retribuzioni dei funzionari dovrebbero, come avviene per altri fondi, costituire un contributo specifico degli Stati membri, e soltanto le spese supplementari dovrebbero essere considerate spese specifiche e ammissibili per questi progetti.

- La Corte ritiene che la Commissione dovrebbe limitare il beneficio del finanziamento per l'acquisto di terreni ai soli organismi pubblici o di diritto pubblico. I finanziamenti concessi agli altri beneficiari dovrebbero, all'occorrenza, limitarsi a coprire le spese per la manutenzione dei terreni acquistati. Nel caso in cui il finanziamento di questi terreni a vantaggio di enti non pubblici venisse mantenuto, la Commissione dovrebbe istituire un sistema che consenta di controllare che i terreni siano utilizzati ai fini previsti.

### ***Sorveglianza, controllo e valutazione***

90. I lavori degli UAT costituiscono la parte fondamentale delle misure d'accompagnamento. Nel quadro della procedura di rinnovo delle offerte, l'imprecisione con cui sono definiti i compiti affidati agli UAT rende difficile la valutazione delle proposte presentate (cfr. paragrafi 67-72).

91. Il controllo in loco dei progetti da parte della Commissione è stato carente per diversi anni. Sono stati compiuti sforzi al riguardo e, attualmente, i controlli in loco, che riguardano principalmente gli aspetti finanziari, sono più regolari e coerenti e i risultati mostrano l'esistenza di problemi rilevanti (cfr. paragrafi 73-75).

92. La qualità delle relazioni di certificazione esterna, essenziale per un'efficace sorveglianza dell'esecuzione dei progetti, è molto variabile e non sempre affidabile. Queste relazioni sono spesso molto sommarie e, fino alle nuove disposizioni di LIFE III, si concentravano principalmente sull'ammissibilità delle spese rispetto alla legislazione nazionale (cfr. paragrafi 76-77).

93. È stata valutata l'attuazione delle azioni LIFE, senza procedere ad un'analisi globale dell'impatto del programma. La diffusione ottimale dei risultati dei progetti costituisce un elemento fondamentale per il successo di questo strumento, soprattutto per i progetti Ambiente (cfr. paragrafi 78-84).

## Raccomandazioni

- La Corte invita la Commissione a mantenere e, se possibile, ad accrescere il numero di controlli in loco e a migliorarne la qualità. Questi controlli dovrebbero essere più incentrati sull'esecuzione materiale dei progetti e dovrebbero analizzarne il tasso di successo in relazione alle spese sostenute. Affidando a revisori esterni lo svolgimento di audit sulla sana gestione finanziaria, la Commissione disporrebbe di un mezzo supplementare adeguato che consentirebbe di intensificare i controlli.
- La Corte attribuisce notevole importanza all'audit esterno dei progetti, in quanto rappresenta l'unico mezzo per controllare la totalità delle spese di bilancio, e raccomanda alla Commissione di potenziare e di migliorare questo strumento, verificando al contempo la qualità di tali audit.
- La Corte giudica positivamente i provvedimenti adottati dalla Commissione che, nel 2002, ha definito una strategia di comunicazione dei risultati dei progetti. La invita a creare strumenti per l'analisi dell'efficacia e per la misurazione dell'impatto dei progetti, al fine di instaurare un sistema di diffusione dei risultati in linea con le proposte enunciate.

94. Da molti anni LIFE costituisce uno strumento importante della politica della Commissione in materia di ambiente. La relazione della Corte ha posto in rilievo la necessità di migliorare le procedure gestionali esistenti, al fine di rendere lo strumento più efficace e la Corte incoraggia la Commissione a proseguire gli sforzi attuati in tal senso. La Commissione dovrebbe parimenti prestare maggiore attenzione all'utilizzo dei risultati dei progetti finanziati dallo strumento LIFE, per accertare che i finanziamenti siano adeguati rispetto agli obiettivi della politica ambientale. Entro il 2004 il regolamento LIFE dovrebbe essere adattato alle specificità dei diversi settori tematici che comporta, preferibilmente scisso in più parti per indicare più chiaramente gli obiettivi di questi settori tematici.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione dell'11 settembre 2003.

*Per la Corte dei conti*

Juan Manuel Fabra Vallés

*Presidente*

- 
- <sup>1</sup> Cfr. il capitolo 6 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 1994, "Cenni storici" (GU C 303 del 14.11.1995, pag. 161).
  - <sup>2</sup> Risoluzione del Consiglio del 1° febbraio 1993 (GU C 138 del 17.5.1993, pag. 1).
  - <sup>3</sup> Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002 (GU L 242 del 10.9.2002, pag. 1), articolo 3, paragrafo 5, quinto trattino.
  - <sup>4</sup> Relazione speciale sull'ambiente (GU C 245 del 23.9.1992, pag. 1).
  - <sup>5</sup> COM (2002) 591 def. del 30.10.2002.
  - <sup>6</sup> A titolo di esempio, la modifica dell'allegato 1 avrebbe dovuto comportare il recepimento delle corrispondenti disposizioni nelle legislazioni nazionali entro il 30 settembre 1998, conformemente alla nuova direttiva 97/49/CE della Commissione del 29 luglio 1997 (GU L 223 del 13.8.1997, pag. 9). Attualmente, questa direttiva è stata recepita soltanto da cinque Stati membri.
  - <sup>7</sup> Per quanto riguarda l'applicazione del diritto comunitario, circa il 40 % delle cause esaminate dalla Corte di giustizia europea tra il 1987 e il 2001 riguarda il settore dell'ambiente. Molte di queste attengono alle due direttive sulla protezione della natura. (Diciannovesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario - COM (2002) 324 def. del 28.6.2002).

Infrazioni per applicazione non corretta delle misure nazionali di attuazione delle direttive:

---

direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: 32;

direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici: 31.

Infrazioni per non conformità delle misure nazionali di attuazione delle direttive:

direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici: 6;

direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: 7.

- <sup>8</sup> Relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici (COM (2002) 146 def. del 25.3.2002).
- <sup>9</sup> Decisione 2002/11/CE della Commissione del 28 dicembre 2001 (GU L 5 del 9.1.2002).
- <sup>10</sup> Sentenza della Corte del 2 agosto 1993 nella causa C-355/90.
- <sup>11</sup> Regolamento (CEE) n. 1973/92 del Consiglio, del 21 maggio 1992, che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE) (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 1).
- <sup>12</sup> ACE: regolamento (CEE) n. 1872/84 del Consiglio, del 28 giugno 1984, relativo ad azioni comunitarie per l'ambiente (GU L 176 del 3.7.1984, pag. 1).
- <sup>13</sup> ACNAT: regolamento (CEE) n. 3907/91 del Consiglio, del 19 dicembre 1991, riguardante azioni comunitarie per la salvaguardia della natura (GU L 370 del 31.12.1991, pag. 17).
- <sup>14</sup> Medspa: regolamento (CEE) n. 563/91 del Consiglio, del 4 marzo 1991, relativo ad un'azione comunitaria per la protezione dell'ambiente nella regione mediterranea (GU L 63 del 9.3.1991, pag. 1).
- <sup>15</sup> Norspa: regolamento (CEE) n. 3908/91 del Consiglio, del 19 dicembre 1991, relativo ad un'azione comunitaria per la protezione dell'ambiente delle zone costiere e delle acque costiere del Mare d'Irlanda, del Mare del Nord, della Manica, del Mar Baltico e della parte Nord-Est dell'Oceano Atlantico (GU L 370 del 31.12.1991).
- <sup>16</sup> Regolamento (CE) n. 1404/96 del Consiglio, del 15 luglio 1996, che modifica il regolamento (CEE) n. 1973/92 che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE) (GU L 181 del 20.7.1996, pag. 1).



- 
- <sup>17</sup> Regolamento (CE) n. 1655/2000 del Parlamento e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE) (GU L 192 del 28.7.2000, pag. 1).
- <sup>18</sup> Sulla base della relazione: "La valutazione dello strumento finanziario per l'ambiente LIFE", Arthur Andersen, relazione finale, giugno 1998.
- <sup>19</sup> Gli UAT sono attualmente denominati "ATA" (Assistenza tecnica e amministrativa)".
- <sup>20</sup> Per gli esercizi precedenti, cfr. il capitolo 6 della relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1994 (GU C 303 del 14.11.1995, pag. 161).
- <sup>21</sup> Nel 1995, LIFE Ambiente è stato finanziato dalla linea di bilancio B4-350.
- <sup>22</sup> Del settore tematico Paesi terzi possono usufruire: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia, Cisgiordania e Striscia di Gaza, Kaliningrad e regione di San Pietroburgo.
- <sup>23</sup> Cfr. anche la relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 2001, paragrafo 4.22 (GU C 295 del 28.11.2002).
- <sup>24</sup> Diversi criteri sono stati raggruppati, quali "l'interesse comunitario" e "la promozione della cooperazione", oppure il "carattere innovativo" e il "carattere esemplare", nel 2000-2001 e "l'interesse comunitario" e il "problema ambientale" o "innovazione" e "progresso" nel 2002.
- <sup>25</sup> I comitati in causa, per i quali la Commissione provvede alla presidenza e al segretariato, sono composti da rappresentanti degli Stati membri.
- <sup>26</sup> Articolo 5 del regolamento (CEE) n. 1973/92.
- <sup>27</sup> Le norme amministrative standard sono allegate alla decisione di concessione dell'aiuto trasmessa ai beneficiari; esse contengono disposizioni specifiche relative all'attuazione dei progetti.
- <sup>28</sup> SEC(95)1122 e più di recente il piano d'azione del Libro bianco sulla riforma - COM (2000) 200 - che sposta l'obiettivo dal 1995 al 2002.
- <sup>29</sup> Regolamento (CE) n. 1685/2000 della Commissione, del 28 luglio 2000, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese concernenti le operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali (GU L 193 del 29.7.2000, pag. 39). (Cfr. in particolare la norma n. 5 - Acquisto di terreni, pag. 43).

- <sup>30</sup> Cfr. "*Replies to tenderers queries at the information session held in Brussels on 29 April 1999*" (Risposte alle domande degli offerenti poste durante la riunione informativa organizzata a Bruxelles il 29 aprile 1999), 5 maggio 1999, Invito a presentare offerte XI/B2/ASS/990015 TO 990022; paragrafo 3.3, ad esempio: la Commissione si attende che il contraente proponga metodi che consentano di definire indicatori e adottare un approccio dinamico. Più avanti, analogamente: si chiede al contraente di presentare suggerimenti riguardo alle esigenze dell'utente, al modello di dati concettuali e alla descrizione dei principali risultati che il sistema proposto consente di ottenere.
- <sup>31</sup> La Corte ha anche trasmesso all'OLAF i risultati dei controlli relativi ad altri due progetti.
- <sup>32</sup> COM (1998) 721 def. del 4.12.1998.
- <sup>33</sup> Cfr. "Valutazione globale - L'ambiente in Europa: quali direzioni per il futuro?", punto 6.2, paragrafo 2, pag. 20. COM (1999) 0543 def. del 24.11.1999.
- <sup>34</sup> COM (2001) 31 def. del 24.1.2001.
- <sup>35</sup> Relazione speciale sull'attuazione della politica e delle azioni dell'UE nel settore dell'inquinamento idrico, paragrafo 127 (GU C 191 del 18.6.1998).
- <sup>36</sup> Le relazioni sono disponibili sul sito Internet della direzione generale dell'Ambiente: [http://www.europa.eu.int/comm/environment/index\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/index_fr.htm).

**Tabella 1 - Interventi finanziari dell'Unione europea nel settore dell'ambiente**

Programma	Periodo	Importo (milioni di euro)		Media annuale (milioni di euro)	%
Titolo B4-3 e articolo B7-810 del bilancio: Ambiente	1996-1999	639 (1)		160	3%
<b>di cui LIFE</b>	<b>1996-1999</b>	<b>434</b>		<b>109</b>	<b>2%</b>
FEAOG -Garanzia: Misure agroambientali	1996-1997	2 902 (2)		1 451	27%
Fondi strutturali	1994-1999	9 445 (3)		1 640	31%
Fondo di coesione	1993-1999	8 424 (4)		1 203	22%
5° programma quadro di ricerca: Programma specifico "Ambiente e sviluppo sostenibile"	1998-2002	1 083 (5)		217	4%
ISPA - Strumento strutturale di preadesione	2000-2006	3 640 (6)		520	10%
Programmi esterni	1996-1998	485 (7)		162	3%
<b>Totale sovvenzioni</b>				<b>5 353</b>	<b>100%</b>
Prestiti individuali della BEI : Ambiente e qualità della vita	1997-2001	29 000 (8)		5 800	
<b>Totale</b>				<b>11 153</b>	

(1) Impegni registrati in SINCOM

(2) Relazione speciale 14/2000 - GU C 353 dell'8.12.2000.

(3) Relazione speciale 4/98 - GU C 191 del 18.6.1998.

(4) Direzione generale della Politica regionale.

(5) Direzione regionale della ricerca.

(6) Regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 - GU L 161 del 26.06.1999 pag. 73.

(7) I programmi di cooperazione esterna della Comunità europea. Politiche, gestione e distribuzione - Overseas Development Institute (Istituto per lo sviluppo oltremare), per conto della Commissione - 1999.

(8) Relazione sull'attività della Banca europea per gli investimenti 2001.

Tabella 2 - Gli stanziamenti del titolo "Ambiente" del bilancio e loro utilizzo dal 1995 al 2002 (stanziamenti dissociati)

(milioni di euro)

Anno	Strumento finanziario	Articolo/Titolo di bilancio	Stanziamenti d'impegno			Stanziamenti di pagamento				
			Stanziamenti definitivi disponibili	Impegni contratti a fronte di stanziamenti dell'esercizio		Stanziamenti definitivi disponibili	Pagamenti eseguiti a fronte di stanziamenti dell'esercizio			
				Totale impegni	Tasso d'utilizzo (%)		Per liquidare impegni di esercizi precedenti	Per liquidare impegni dell'esercizio	Totale pagamenti	Tasso d'utilizzo (%)
(a)	(b)	(c)=(b)/(a)x100	(d)	(e)	(f)	(g)=(e)+(f)	(h)=(g)/(d)x100			
1995	LIFE Natura	B4-320	48.500	48.500	100,00	48,090	20,883	4,592	25,475	52,97
	LIFE Ambiente	B4-350	48.500	48,488	99,98	48,660	24,506	7,852	32,358	66,50
	LIFE Paesi terzi	B7-810	5,750	5,447	94,73	6,500	4,103	-	4,103	63,12
	<b>Totale LIFE</b>		<b>102,750</b>	<b>102,435</b>	<b>99,69</b>	<b>103,250</b>	<b>49,492</b>	<b>12,444</b>	<b>61,936</b>	<b>59,99</b>
	Ambiente Titolo B4-3 <sup>1</sup>	<b>Totale Titolo B4-3</b>	<b>146,618</b>	<b>143,715</b>	<b>98,02</b>	<b>150,039</b>	<b>63,952</b>	<b>27,201</b>	<b>91,153</b>	<b>60,75</b>
1996	LIFE Natura e Ambiente	B4-320	90.000	89,923	99,91	75,400	53,981	21,248	75,229	99,77
	LIFE Paesi terzi	B7-810	6.000	6,000	100,00	6,000	2,902	-	2,902	48,37
	<b>Totale LIFE</b>		<b>96,000</b>	<b>95,923</b>	<b>99,92</b>	<b>81,400</b>	<b>56,883</b>	<b>21,248</b>	<b>78,131</b>	<b>95,98</b>
	<b>Ambiente Titolo B4-3<sup>1</sup></b>	<b>Totale Titolo B4-3</b>	<b>136,329</b>	<b>135,850</b>	<b>99,65</b>	<b>123,179</b>	<b>85,317</b>	<b>35,510</b>	<b>120,827</b>	<b>98,09</b>
1997	LIFE Natura e Ambiente	B4-320	90.000	89,909	99,90	90,000	53,435	29,913	83,348	92,61
	LIFE Paesi terzi	B7-810	4.500	4,312	95,82	5,400	3,177	1,094	4,271	79,09
	<b>Totale LIFE</b>		<b>94,500</b>	<b>94,221</b>	<b>99,70</b>	<b>95,400</b>	<b>56,612</b>	<b>31,007</b>	<b>87,619</b>	<b>91,84</b>
	<b>Ambiente Titolo B4-3<sup>1</sup></b>	<b>Totale Titolo B4-3</b>	<b>132,066</b>	<b>131,920</b>	<b>99,89</b>	<b>138,186</b>	<b>83,376</b>	<b>45,420</b>	<b>128,796</b>	<b>93,20</b>
1998	LIFE Natura e Ambiente	B4-320	100.000	99,669	99,67	82,200	42,459	35,694	78,153	95,08
	LIFE Paesi terzi	B7-810	4,825	4,824	99,98	4,000	3,246	0,749	3,995	99,88
	<b>Totale LIFE</b>		<b>104,825</b>	<b>104,493</b>	<b>99,68</b>	<b>86,200</b>	<b>45,705</b>	<b>36,443</b>	<b>82,148</b>	<b>95,30</b>
	<b>Ambiente Titolo B4-3<sup>1</sup></b>	<b>Totale Titolo B4-3</b>	<b>141,031</b>	<b>140,385</b>	<b>99,54</b>	<b>126,272</b>	<b>69,993</b>	<b>51,494</b>	<b>121,487</b>	<b>96,21</b>
1999	LIFE Natura e Ambiente	B4-320	135,252	134,451	99,41	92,552	39,679	37,921	77,600	83,84
	LIFE Paesi terzi	B7-810	5,550	5,540	99,82	4,500	4,377	0,074	4,451	98,91
	<b>Totale LIFE</b>		<b>140,802</b>	<b>139,991</b>	<b>99,42</b>	<b>97,052</b>	<b>44,056</b>	<b>37,995</b>	<b>82,051</b>	<b>84,54</b>
	<b>Ambiente Titolo B4-3<sup>1</sup></b>	<b>Totale Titolo B4-3</b>	<b>184,098</b>	<b>182,907</b>	<b>99,35</b>	<b>140,265</b>	<b>61,198</b>	<b>59,849</b>	<b>121,047</b>	<b>86,30</b>
2000	LIFE Natura e Ambiente	B4-320	113,131	4,762	4,21	94,435	51,266	0,102	51,368	54,40
	LIFE Paesi terzi	B7-810	6,622	0,022	0,33	4,432	4,426	-	4,426	99,86
	<b>Totale LIFE</b>		<b>119,753</b>	<b>4,784</b>	<b>3,99</b>	<b>98,867</b>	<b>55,692</b>	<b>0,102</b>	<b>55,794</b>	<b>56,43</b>
	<b>Ambiente Titolo B4-3<sup>1</sup></b>	<b>Totale Titolo B4-3</b>	<b>161,797</b>	<b>49,212</b>	<b>30,42</b>	<b>150,933</b>	<b>79,145</b>	<b>23,851</b>	<b>102,996</b>	<b>68,24</b>
2001	LIFE Natura e Ambiente	B4-320	170,912	152,525	89,24	121,445	20,989	87,255	108,244	89,13
	LIFE Paesi terzi	B7-810	9,184	9,067	98,73	4,685	-	2,220	4,739	101,48
	LIFE Paesi terzi	B7-810A	0,315	0,215	68,25	0,315	-	0,144	0,144	45,68
	<b>Totale LIFE</b>		<b>180,411</b>	<b>161,807</b>	<b>89,69</b>	<b>126,445</b>	<b>20,989</b>	<b>89,619</b>	<b>110,608</b>	<b>87,48</b>
	<b>Ambiente Titolo B4-3<sup>1</sup></b>	<b>Totale Titolo B4-3</b>	<b>232,776</b>	<b>213,355</b>	<b>91,66</b>	<b>180,406</b>	<b>21,220</b>	<b>134,620</b>	<b>155,840</b>	<b>86,38</b>
2002	LIFE Natura e Ambiente	B4-320	148,510	148,461	99,97	106,524	-	99,699	99,699	93,59
	LIFE Paesi terzi	B7-810	6,522	5,733	87,90	7,092	-	6,576	6,576	92,72
	LIFE Paesi terzi	B7-810A	0,381	0,381	100,00	0,381	-	0,297	0,297	77,95
	<b>Totale LIFE</b>		<b>155,413</b>	<b>154,575</b>	<b>99,46</b>	<b>113,997</b>	<b>-</b>	<b>106,572</b>	<b>106,572</b>	<b>93,49</b>
	Ambiente Titolo B4-3 <sup>1</sup>	<b>Totale Titolo B4-3</b>	<b>213,431</b>	<b>212,040</b>	<b>99,35</b>	<b>163,138</b>	<b>-</b>	<b>151,925</b>	<b>151,925</b>	<b>93,13</b>

Fonte: Conto di gestione (Vol. II) relativo agli esercizi indicati.

<sup>1</sup> Linee di bilancio:

B4-304 Quinto programma (legislazione)

B4-304A Quinto programma (legislazione)

B4-305 Sviluppo sostenibile in ambiente urbano

B4-306 Sensibilizzazione e sovvenzioni

B4-307 Radioprotezione/ 2002=inquinamento marino

B4-308 2002=Protezione civile

B4-3101 Agenzia europea dell'ambiente

B4-309 Azioni anteriori ACE/ACNAT/Medspa/Norspa

B4-320 LIFE

B4-330 Protezione civile (fine 2001)

B4-3400 Disattivazione degli impianti nucleari e gestione dei residui

**Tabella 3 - LIFE II Natura + Ambiente - B4 3200 + B4 3201 e una parte di B4 3209 dal 2000-Confronto degli importi degli impegni e dei pagamenti**

	LIFE II Natura - B4 3200 e una parte di B4 3209 dal 2000			LIFE II Ambiente - B4 3201 e una parte di B4 3209 dal 2000		
	1996 - 2002			1996 - 2002		
Paesi	Numero d'impegni	Importi impegnati per i progetti	Importi pagati per i progetti	Numero d'impegni	Importi impegnati per i progetti	Importi pagati per i progetti
Belgio	14	7 801 990,00	6 115 390,87	38	16 017 621,35	9 711 669,27
Danimarca	4	2 501 418,00	1 987 651,05	16	8 651 845,98	7 336 368,14
Germania	29	18 950 305,37	14 798 168,13	50	21 010 803,15	18 976 992,29
Grecia	17	15 744 650,00	12 900 799,39	29	13 189 471,46	9 879 468,74
Spagna	58	29 924 908,38	21 105 393,46	63	21 203 105,20	16 266 421,78
Francia	31	17 559 250,04	12 890 783,68	55	21 313 000,00	18 133 973,58
Irlanda	1	1 513 475,00	945 390,00	11	4 935 832,98	3 559 854,27
Italia	72	23 816 292,40	17 050 709,96	62	23 881 311,90	18 178 319,94
Lussemburgo	2	1 351 985,00	618 686,60	2	1 188 073,74	950 459,42
Paesi Bassi	5	5 396 924,00	5 042 933,69	38	14 674 705,49	10 425 142,68
Austria	13	15 318 662,40	12 438 466,58	22	9 248 543,82	6 321 804,85
Portogallo	17	10 512 039,00	8 330 285,76	20	5 333 628,39	3 276 844,63
Finlandia	20	16 367 319,00	14 479 909,89	23	7 700 524,39	7 069 531,52
Svezia	14	18 326 045,00	12 358 309,73	21	11 521 149,24	9 868 071,79
Regno Unito	11	14 098 261,00	11 780 414,85	43	22 152 757,18	12 322 611,20
Romania	4	517 057,24	392 413,83	6	734 120,47	565 182,99
<b>Totale (escluse le spese amministrative)</b>	<b>312</b>	<b>199 700 581,83</b>	<b>153 235 707,47</b>	<b>499</b>	<b>202 756 494,74</b>	<b>152 842 717,09</b>
Assistenza esterna e spese amministrative	14	8 227 863,00	7 501 967,77	64	5 053 817,89	4 712 621,83
<b>Totale (progetti, assistenza esterna e spese amministrative)</b>	<b>326</b>	<b>207 928 444,83</b>	<b>160 737 675,24</b>	<b>563</b>	<b>207 810 312,63</b>	<b>157 555 338,92</b>

Fonte: Conto di gestione Vol. II, SINCOM 1 (1996-1997) e SINCOM 2 (dal 1998).

**Tabella 4 - LIFE II Paesi terzi - B7 8100 - Confronto degli importi degli impegni e dei pagamenti**

		<b>LIFE II Paesi terzi - B7 8100 1996-2002</b>		
Codice	Paese	Numero di impegni	Importi impegnati per i progetti	Importi versati per i progetti
AL	Albania	2	763 520,00	746 867,57
BA	Bosnia Erzegovina	3	701 000,00	647 080,00
CY	Cipro	7	1 744 975,06	1 398 305,57
DZ	Algeria	1	50 000,00	30 000,00
EG	Egitto	2	827 850,00	745 065,00
IL	Israele	5	1 234 607,20	933 804,72
JO	Giordania	1	402 580,00	336 274,00
LB	Libano	2	719 260,00	639 063,90
MA	Marocco	5	1 074 217,46	449 317,26
MT	Malta	4	860 921,09	779 367,53
PS	Cisgiordania e Striscia di Gaza	3	1 341 636,25	1 274 936,25
RU	Russia	11	2 734 945,00	2 295 813,64
SY	Siria	2	638 536,67	595 201,00
TN	Tunisia	2	380 026,49	280 244,69
TR	Turchia	11	3 585 987,51	2 789 731,59
INT	Internazionale (Paesi non determinati)	6	3 050 130,25	2 374 831,43
	<b>Totale parziale</b>	<b>67</b>	<b>20 110 192,98</b>	<b>16 315 904,15</b>
	Assistenza esterna e spese amministrative	9	533 367,00	436 603,62
	<b>Totale (progetti, assistenza esterna e spese amministrative)</b>	<b>76</b>	<b>20 643 559,98</b>	<b>16 752 507,77</b>

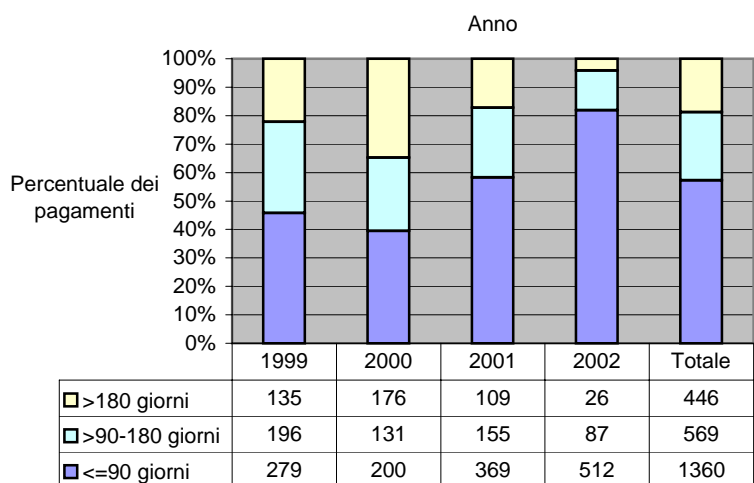
Fonte: Conto di gestione Vol. II, SINCOM 1 (1996-1997) e SINCOM 2 (dal 1998).

**Tabella 5 - LIFE II - Attuazione - Confronto tra l'importo massimo indicato nel regolamento (CE) n. 1404/96, allegato 1, articolo 8, paragrafo 1, e l'importo effettivamente impegnato**

	Assegnazione ai diversi settori tematici	LIFE II Natura	LIFE II Ambiente	LIFE II Paesi terzi	Misure d'accompagnamento	Totale di LIFE II
(1)	Percentuale dell'importo di 450 milioni di euro da assegnare a ciascun settore tematico a norma del regolamento (CE) n. 1404/96	46%	46%	5%	3%	100%
(2)	Parte dell'importo di 450 milioni di euro da assegnare a ciascun settore tematico	207,00	207,00	22,50	13,50	450,00
(3)	Importi impegnati (in milioni di euro)	199,70	202,76	20,11	13,81	436,38
(4)	Percentuale dell'importo effettivamente assegnato a ciascun settore tematico	45,76%	46,46%	4,61%	3,17%	100%
(5)=(3)-(2)	Differenza (in milioni di euro)	-7,30	-4,24	-2,39	0,31	-13,62
(6)=(5)/(2)	Percentuale della differenza per ciascun settore tematico	-3,5%	-2,1%	-10,6%	2,3%	-3,0%
(7)	Assistenza esterna e spese amministrative (in milioni di euro)	8,23	5,05	0,53	-	13,81
(8)=(3)+(7)	Totale impegnato (in milioni di euro)	207,93	207,81	20,64	-	436,38
(9)=(7)/(8)	Percentuale dell'importo effettivamente impegnato alla voce "Assistenza esterna e spese amministrative"	3,96%	2,43%	2,58%	-	3,17%

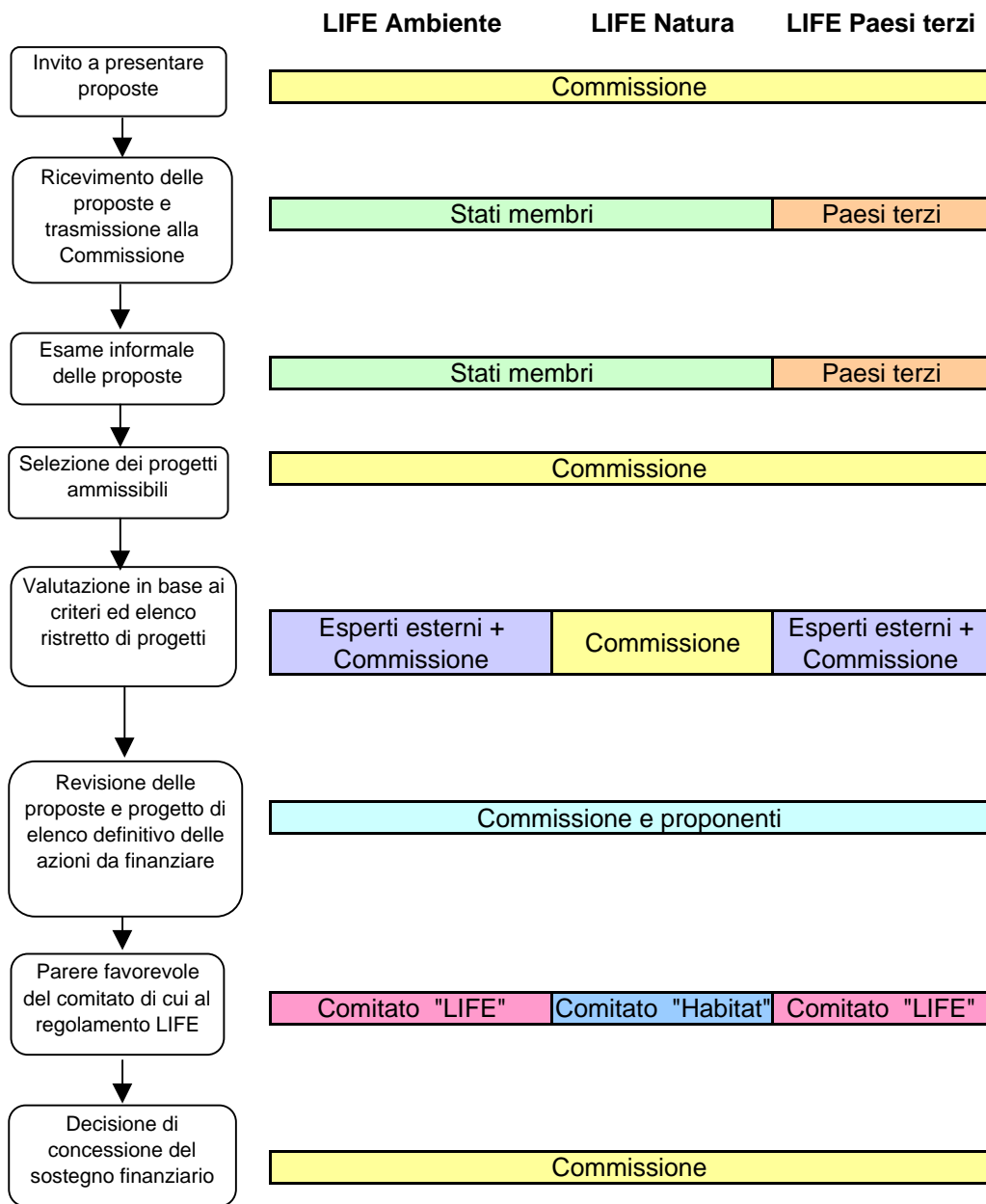
Fonte: Conto di gestione Vol. II, SINCOM 1 (1996-1997) e SINCOM 2 (dal 1998).

### Grafico 1 - Termini di pagamento



Fonte: Direzione generale dell'Ambiente





## **RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI «LIFE»**

### **SINTESI**

I. La Commissione prende atto delle osservazioni della Corte relative in particolare a LIFE

II. La Commissione riconosce che si possono ancora apportare miglioramenti per quanto riguarda gli obiettivi e la portata del regolamento e continuerà pertanto ad impegnarsi al fine di precisare gli obiettivi di LIFE Ambiente nel quadro della politica e della legislazione comunitarie nel settore dell'ambiente.

IV. Per quanto riguarda i documenti di valutazione, la Commissione ha adottato misure per una loro conservazione esaustiva.

V. La Commissione si impegna a fondo per ridurre il rischio di doppi finanziamenti, menzionato dalla Corte. Consapevole tuttavia del problema, e sulla scorta dell'osservazione della Corte, esaminerà l'ipotesi di altre disposizioni al fine di ridurre ulteriormente tale rischio.

La complementarità fra LIFE e altre fonti comunitarie è dimostrata in numerosi casi. Il margine di miglioramento di tale complementarità sarà comunque oggetto di una riflessione approfondita.

VI. La Commissione ritiene di avere apportato, nel quadro di LIFE-III, i miglioramenti suggeriti dalla Corte a seguito dei controlli su progetti LIFE-II.

Con LIFE-III sono stati apportati i miglioramenti seguenti:

a) A partire da LIFE-III, è obbligatoria la registrazione del tempo dedicato dal personale ai progetti LIFE (fogli di presenza). La Commissione esaminerà la questione della contabilizzazione delle retribuzioni dei dipendenti pubblici.

b) Dalla ristrutturazione della gestione del programma LIFE, il numero di pagamenti in ritardo si è gradualmente ridotto.

c) Nel quadro di LIFE-III si è compiuto uno sforzo al fine di garantire una migliore organizzazione finanziaria dei progetti.

d) Per quanto riguarda i terreni acquistati da beneficiari non pubblici (9%), la Commissione è pronta a riesaminarne i termini e le condizioni.

VII. La Commissione ha definito e inquadrato i compiti e le responsabilità degli ATA (assistenza tecnica e amministrativa) per LIFE-III.

VIII. La Commissione ritiene che, dopo la ristrutturazione, la gestione del programma LIFE sia sostanzialmente migliorata.

- a) La Commissione intende chiarire il ruolo di LIFE Ambiente in relazione al sesto programma di azione per l'ambiente.
- b) La gestione integrata dello strumento dimostra la sua efficacia.
- c) Ogniqualevolta la Commissione abbia ritenuto necessario fare ricorso ad esperti esterni, essa ha applicato una procedura di gara.
- d) La Commissione ritiene che le norme amministrative standard (NAS) di recente adattate siano pienamente conformi al nuovo regolamento finanziario e siano adeguate. La Commissione è tuttavia pronta a esaminare le raccomandazioni della Corte in una futura revisione delle NAS.
- e) Oltre alle visite di monitoraggio tecnico e finanziario regolari (da parte dell'ufficio tecnico/finanziario e di équipe esterne), e alle revisioni finanziarie dell'unità finanziaria della DG Ambiente, per tutti i progetti finanziati nel quadro di LIFE-III è obbligatoria una revisione finanziaria esterna dello stato finale delle spese
- f) La strategia di comunicazione è in fase di esecuzione e ha già dato risultati tangibili.

## **INTRODUZIONE**

1. LIFE è uno strumento che assorbe una piccola quota del bilancio comunitario (nell'ordine dello 0,15%) e che si è sviluppato in misura consistente nell'arco di dieci anni, consentendo di accumulare molte esperienze positive.

## **AIUTI COMUNITARI ALLA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE**

9. Si è sempre prestata particolare attenzione, per quanto possibile, a evitare sovrapposizioni con altri strumenti di finanziamento comunitario e a garantire la complementarità fra LIFE e altri strumenti comunitari.

Ci sono vari progetti che hanno lavorato in sinergia con altri fondi nel caso di LIFE Natura.

10. Attualmente LIFE si sta concentrando in primo luogo sui progetti di dimostrazione. La Commissione prende atto delle osservazioni della Corte.

## **CARATTERISTICHE DEL PROGRAMMA LIFE**

17. La coerenza fra vari i settori di azione di LIFE è garantita dal rispetto dell'obiettivo generale del regolamento. In ogni settore di azione, i progetti LIFE devono contribuire al miglioramento della protezione dell'ambiente sulla base delle direttive comunitarie. Per garantire il rispetto di tale obiettivo, la Commissione vigila a selezionare i progetti in funzione del loro contributo all'attuazione del diritto comunitario nei rispettivi settori di attività. Si tratta di un criterio basilare (vincolante pena l'esclusione) per la scelta dei progetti LIFE.

20. La Commissione ritiene che i miglioramenti conseguiti dal 2001 giustifichino la riorganizzazione della gestione dell'intero programma LIFE, compresa la gestione finanziaria dei progetti, in una sola unità. Progetti con temi e contenuti diversi non richiedono necessariamente metodi di gestione e procedure di seguito diversi.

La Commissione ha adottato disposizioni specifiche per garantire una stretta cooperazione fra l'unità LIFE e le unità tematiche della direzione generale per l'ambiente che coprono i settori di azione di LIFE.

A seguito della riorganizzazione del 2001-2002, nel 2003 le procedure e i modi di gestione hanno registrato una stabilizzazione.

24. A seguito dell'adozione tardiva del regolamento LIFE-III, è stato impossibile organizzare un invito a presentare proposte e una procedura di selezione da concludere entro la fine del 2000.

Gli stanziamenti di impegno inutilizzati del 2000 sono stati pertanto riportati al 2001 e utilizzati in una percentuale del 90%.

26. La percentuale è al di sotto della soglia del 3% nel caso di LIFE Ambiente (2,4%) e di LIFE Paesi terzi (2,6%).

In conseguenza dell'esperienza acquisita nella gestione del programma LIFE-II, la Commissione è giunta a ritenere insufficiente una percentuale del 3% per le misure di accompagnamento. Di conseguenza, tale percentuale è stata portata al 5% nel regolamento LIFE-III.

27. Nel maggio 2003 il numero di dossier aperti con impegni scaduti è sceso a 21. Per 15 di essi, è previsto un disimpegno automatico (entro sei mesi dal pagamento finale) oppure è in corso una procedura di recupero. I sei impegni rimanenti riguardano progetti problematici per i quali la Commissione ha chiesto ulteriori informazioni al beneficiario o una revisione finanziaria, oppure che sono attualmente oggetto dell'esame finale.

## **SELEZIONE DEI PROGETTI**

30. A partire dall'esercizio 2003 la Commissione procede alla selezione degli esperti mediante procedure di gara. L'unità LIFE ne sta attualmente preparando una. I CV sono stati certamente conservati sistematicamente per tutto il periodo di LIFE-III.

In tale periodo, l'unità LIFE esamina attentamente i CV degli esperti esterni e i contratti con questi ultimi includono una "dichiarazione di indipendenza" che deve essere firmata dall'esperto.

31. La Commissione ha adottato le iniziative necessarie per porre rimedio a tali carenze nel quadro di LIFE-III. Nel 2001, la Commissione ha introdotto un sistema informatizzato di valutazione trasparente ("ESAP") per gestire la fase predecisionale delle proposte di LIFE Ambiente. ESAP copre tutta la procedura di valutazione, selezione e aggiudicazione, dalla registrazione online della proposta iniziale fino alla generazione delle decisioni.

32. La Commissione ha preso nota delle osservazioni della Corte. Nel quadro di LIFE-III le valutazioni vengono effettuate indipendentemente da almeno due persone. Le decisioni vengono quindi prese collettivamente nel quadro di una riunione fra le unità LIFE e l'unità Natura dove tutte le proposte vengono passate in rassegna e commentate una per una.

36. Il rilievo della Corte mette in luce la difficoltà di abbinare semplicità e precisione. Si è compiuto uno sforzo progressivo, continuo e pragmatico per migliorare la procedura di valutazione. Il comitato LIFE ha riconosciuto che si è raggiunto un buon equilibrio fra esigenza di trasparenza/obiettività e qualità dei progetti alla luce degli obiettivi del regolamento LIFE.

37. Per la prossima serie di valutazioni (progetti da finanziare nel 2004), la Commissione pubblicherà i dettagli dei criteri di valutazione anche per LIFE Paesi terzi.

38. Nel quadro di LIFE III gli Stati membri sono stati informati dei criteri dettagliati applicati dalla Commissione per la selezione.

39. La valutazione degli Stati membri per i tre settori di LIFE può ormai essere consultata sul sistema informatizzato di valutazione (ESAP).

40. La Commissione ritiene che se un progetto deve essere ritirato dall'elenco prioritario per qualsiasi ragione, dovrebbe essere sostituito dal primo progetto disponibile dell'elenco di riserva.

Per i progetti Natura nel quadro di LIFE-II e per tutto LIFE-III, pertanto, la Commissione non reagisce più all'intervento degli Stati membri sostituendo progetti su una base di neutralità, ma prendendo il primo dell'elenco di riserva.

41. Al fine di evitare doppi finanziamenti dello stesso progetto, da parte di LIFE e di altri fondi UE, la Commissione controlla le dichiarazioni sul finanziamento da parte di altre fonti UE nelle richieste LIFE e nelle richieste di finanziamento a titolo di altre linee di bilancio gestite direttamente. Per i Fondi strutturali, la Commissione partecipa solo alla selezione dei grandi progetti con oltre 50 milioni di euro di finanziamento UE. Il controllo delle richieste ai Fondi strutturali, in particolare il problema dei doppi finanziamenti, è parte integrante dei sistemi di gestione e di controllo di cui devono disporre gli Stati

membri per questi fondi. Il controllo dell'efficacia di tali sistemi è uno dei principali obiettivi degli Stati membri e della Commissione nel loro lavoro di revisione contabile.

La Commissione fa dunque tutto quanto è in suo potere per ridurre il rischio di doppi finanziamenti menzionato dalla Corte. Consapevole tuttavia del problema, e in considerazione dell'osservazione della Corte, esaminerà l'ipotesi di ulteriori disposizioni al fine di ridurre ulteriormente tale rischio.

42. Per verificare la solvibilità del beneficiario, viene fornito alle DG un legame con basi di dati esterne. EWX è uno strumento di SINCOM 2 che consente un certo controllo dell'affidabilità finanziaria del beneficiario potenziale fornendo indicazioni sui beneficiari a rischio. In ciascuna DG esiste un "punto di contatto del sistema di allarme precoce" che ha accesso a tutta la base dati dei pagamenti e allo schedario terzi della Commissione e che può pertanto verificare se in passato sono stati effettuati, pagamenti a un determinato beneficiario.

Nel quadro della modernizzazione della contabilità, lo schedario fornitori verrà modificato e consentirà di verificare direttamente se gli stessi contraenti della Commissione hanno già percepito altri fondi comunitari.

43. Le procedure sono state modificate per LIFE-III Ambiente e le direzioni generali RTD, REGIO, TREN, AGRI, ENTR, ELARG partecipano ora alle consultazioni interservizi sulle proposte. Ciò consente una verifica più generale della affidabilità tecnica e finanziaria dei partecipanti e riduce il rischio di doppi finanziamenti.

Se l'unità LIFE individua elementi che possono far sospettare un doppio finanziamento, il caso viene ulteriormente esaminato e, se necessario, trasmesso all'OLAF.

44. Dall'entrata in vigore del programma LIFE-III sono stati rafforzati gli obblighi dei beneficiari in materia di contabilità specifica dei progetti (cfr. risposta al punto 61) e di registrazione del tempo di lavoro (cfr. risposta al punto 49.b).

45. Poiché il beneficiario non ha informato la Commissione, era praticamente impossibile per la DG Ambiente individuare il doppio finanziamento. Si stanno esaminando possibili misure da adottare.

### **ATTUAZIONE DEI PROGETTI**

46. Per i progetti LIFE-II Natura, esistono dal 1996 NAS dettagliate che hanno costituito la base delle NAS armonizzate per LIFE-III. La Commissione è fiduciosa che questa serie unica di norme per l'amministrazione e la gestione dei progetti LIFE rappresenterà un sostanziale miglioramento e contribuirà al buon funzionamento dei servizi della Commissione che gestiscono il programma LIFE. Esse hanno semplificato e chiarito le norme per i beneficiari dei progetti. Sulla base delle osservazioni formulate dalla Corte durante la fase di audit, la Commissione ha riesaminato ancora una volta le NAS nel 2002.

47 e 48. Per stabilire l'ammissibilità della spesa le NAS non operano distinzioni fra un'impresa/organizzazione privata e un istituto pubblico. Al momento, non c'è motivo di non riconoscere i costi sostenuti, se la spesa è prevista nel bilancio del progetto, quando la persona in questione ha lavorato al progetto e tale lavoro è debitamente documentato dai fogli di presenza. La parte delle retribuzioni a carico dell'istituzione pubblica può essere considerata un cofinanziamento.

La Commissione esaminerà tuttavia le condizioni connesse al contributo comunitario per la partecipazione dei funzionari pubblici ai progetti LIFE Natura.

49. In effetti, solo i controlli presso le sedi dei beneficiari, il cui numero è stato ora aumentato dalla Commissione, possono condurre a esiti del tipo descritto dalla Corte.

Ogniqualevolta richiesto, le osservazioni specifiche della Corte sono state o sono prese in considerazione nella gestione dei dossier dei singoli progetti.

a) La corretta applicazione di questa norma viene tenuta sotto controllo. La Commissione rifiuta ormai di rimborsare spese che non sono direttamente connesse a retribuzioni effettive.

b) Per LIFE-III, devono essere registrate le ore di lavoro dedicate da ogni dipendente al progetto.

c)

i) Poiché il problema era già stato rilevato in passato, nelle NAS di LIFE-III sono state introdotte nuove definizioni dei costi ammissibili per quanto riguarda il personale e l'assistenza tecnica (articolo 6 e articolo 21, paragrafi 2 e 4).

ii) La Commissione ritiene che solo la parte della retribuzione che corrisponde al tempo di lavoro effettivamente dedicato al progetto sia ammissibile. Almeno per i progetti LIFE-II Natura, le NAS allora applicabili (articolo 9) stabiliscono chiaramente che i “costi del personale sono imputati sulla base del tempo effettivamente dedicato al progetto.”

50. Sulla base delle osservazioni della Corte durante la fase di controllo, la Commissione ha già risolto tale problema modificando le NAS nel 2002. È stato introdotto il seguente articolo 6, paragrafo 5: “Tutte le fatture dei subcontraenti devono presentare un chiaro riferimento al progetto LIFE (cioè numero e denominazione o denominazione abbreviata) e alla commessa/subappalto del beneficiario/partner. Le fatture devono inoltre essere sufficientemente precise per consentire di individuare le singole voci che costituiscono il servizio prestato (descrizione chiara e costo di ciascuna voce).”

51. La Commissione ritiene che le norme di ammortamento riviste applicabili nel quadro di LIFE-III (i costi ammissibili rappresentano il 25% dei costi di acquisto delle infrastrutture e il 50% dei costi dei beni strumentali) siano adeguate in considerazione delle peculiarità del programma. Esse tengono conto del fatto che numerosi beneficiari dei progetti LIFE sono enti pubblici, che spesso non applicano l'ammortamento sui beni durevoli ma registrano il prezzo di acquisto completo come spesa al momento dell'acquisizione. La Commissione ritiene che la norma attuale soddisfi l'esigenza di semplificazione del metodo di contabilizzazione dei beni durevoli, sia al momento della valutazione e selezione della proposta di progetto che al momento delle procedure di pagamento intermedio e/o finale.

La Commissione esaminerà tuttavia la fattibilità dell'introduzione di un metodo più preciso, ma comunque semplice, per il calcolo dei costi ammissibili per i beni durevoli se il programma LIFE viene proseguito.

53. L'analisi delle cifre mostra che lo sviluppo positivo, già percepibile nel 2001 a seguito della creazione dell'unità LIFE, è proseguito nel 2002.

54. Misure adeguate sono state introdotte per superare il problema. Ora, ogni qualvolta una risposta in sospenso presenta ritardi, il funzionario viene informato mediante uno strumento di monitoraggio e di controllo informatizzato (cfr. punto 55 “Butler”) ed è pertanto automaticamente tenuto ad adottare le misure di seguito necessarie.

55.

- Il problema sollevato dalla Corte era dovuto al risultato negativo di una procedura di gara.
- A causa del carico di lavoro e dell'imprevedibilità delle relazioni in arrivo con le richieste di pagamento, in alcuni periodi brevi ritardi nel trattamento dei fascicoli sono quasi inevitabili. La frequenza di tale situazione è tuttavia diminuita gradualmente con la creazione dell'unità LIFE.
- La Commissione ha introdotto un sistema di monitoraggio e di controllo informatizzato (“BUTLER”) per il controllo e il seguito di tutte e tre le componenti del programma LIFE, comprese le richieste di pagamento.

56. Dal 2002 l'unità LIFE esamina le proposte sul piano finanziario. Uno degli aspetti importanti dell'analisi finanziaria preventiva alla decisione di finanziamento consiste nella valutazione del carattere realista delle condizioni formulate dai partner/cofinanziatori prima di impegnarsi in un progetto. Tale analisi dei rischi deve consentire alla Commissione di prendere le proprie decisioni con cognizione di causa.

57. e 58. La Commissione ha preso atto delle osservazioni della Corte e adotterà le misure necessarie. D'altro canto, le norme amministrative standard 2003 sono state modificate (articolo 13, paragrafo 2) al fine di integrare l'obbligo per il beneficiario di ottenere l'accordo scritto della Commissione prima di qualsiasi modifica sostanziale del piano di finanziamento in corso di progetto.

59. Sulla base delle informazioni ricevute dalla Corte durante la fase di audit, la Commissione ha preso iniziative per approfondire l'esame della questione.

60. Le norme amministrative standard applicabili al programma LIFE-III impongono ai beneficiari la tenuta di una contabilità specifica.

61. Misure adeguate sono state prese a seguito delle osservazioni della Corte in relazione a tale progetto.

62. Nel secondo caso citato dalla Corte, il contributo della Comunità è stato parzialmente recuperato e il beneficiario è stato inserito nell'elenco delle organizzazioni escluse dal finanziamento LIFE fino a quando sarà debitamente accertato che le carenze amministrative sono state eliminate e che è stato introdotto un sistema contabile affidabile. In occasione di una verifica finanziaria supplementare, la Commissione ha potuto stabilire che il beneficiario aveva nel frattempo introdotto un nuovo sistema contabile affidabile che comprendeva gli strumenti necessari per una contabilità analitica e quindi specifica del progetto.



63. L'esame approfondito dei costi proposti per l'acquisto di terreni sulla base di norme scritte e pubblicate ben chiare costituisce una parte essenziale della procedura di valutazione delle proposte di progetti LIFE Natura. C'è sempre una clausola notarile di alienazione del terreno a Natura e il 91% dei terreni viene acquistato da organismi pubblici.

65. Per la piccola percentuale di terreni (9%) che non sono acquistati da organismi pubblici ma essenzialmente da ONG attive nel campo della protezione della natura, la Commissione è pronta a studiare misure che offrano ancora più sicurezza di quelle imposte attualmente. (Clausola notarile di alienazione).

### **SORVEGLIANZA, CONTROLLO E VALUTAZIONE**

66. La Commissione prosegue l'impegno per migliorare costantemente le procedure necessarie già in vigore.

68. I compiti delle équipes esterne per LIFE Paesi terzi sono descritti in termini più generici, ma sono state dedicate due lunghe riunioni a una descrizione dettagliata di tali compiti all'inizio del contratto, e il vademecum adottato si applica anche ad esse.

69. Nel quadro di LIFE-III sono stati uniformati i metodi di lavoro degli ATA. Quanto alla loro valutazione di insieme, la Commissione prende atto dell'osservazione della Corte.

70. L'osservazione della Corte riguarda il periodo 2000-2001, che era eccezionale in quanto, contrariamente alle previsioni della Commissione, l'adozione tardiva del regolamento LIFE-III ha rimandato un esercizio di selezione.

In seguito, nel 2001, la Commissione ha negoziato un nuovo contratto globale con una sola équipe esterna. La ripartizione del personale è stata calcolata in funzione del numero di progetti prevedibili (la Commissione è costretta a fare delle stime in quanto non sa mai in anticipo quanti progetti verranno selezionati per ciascuno Stato membro) e delle prestazioni rafforzate richieste all'équipe esterna in termini di comunicazione (affidare la nuova strategia di comunicazione LIFE). La negoziazione di un solo contratto per tutte le équipes esterne consente una maggiore flessibilità nell'utilizzo del personale esterno in funzione del numero di progetti effettivamente adottati nei diversi paesi.

71 e 72. I precedenti contratti delle équipes di monitoraggio non prevedevano alcun obbligo di consegnare i dossier del progetto a una nuova équipe. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, tale consegna è avvenuta sulla base di accordi volontari. I nuovi contratti a partire dal 2001 hanno posto rimedio a questa lacuna inserendo un obbligo in tal senso.

73- 75. L'attuale approccio agli audit in loco è stato sviluppato nel periodo fino al 2001 a seguito dell'individuazione dell'esigenza della Commissione di completare i sistemi esistenti utilizzati da altri servizi.

Il requisito fondamentale della Commissione era, ed è tuttora, che l'unità finanziaria si concentri sugli aspetti finanziari dei progetti e specificamente sull'ammissibilità dei costi. Il buon funzionamento e i risultati del progetto erano ritenuti invece responsabilità delle unità operative interessate.

Dal 2002 sono stati sviluppati e documentati criteri più chiari per la selezione dei progetti di audit e sono state standardizzate le relative relazioni. Oltre a ciò, l'esperienza acquisita

viene ora applicata per la preparazione di un programma di audit tipo e il perfezionamento dell'analisi dei rischi, in vista della selezione dei progetti da sottoporre ad audit.

76. Per i progetti LIFE-II Ambiente, le informazioni amministrative e finanziarie distribuite ai beneficiari comprendevano una programma di lavoro standard dettagliato per la revisione delle spese nella versione per il settore pubblico e per quello privato.

I certificati di audit presentano una qualità variabile, che va da relazioni molto dettagliate e complete a semplici dichiarazioni in merito alla correttezza degli estratti finanziari. Poiché una certificazione esterna insufficiente non può, da sola, comportare il rifiuto di un estratto finanziario finale, il servizio finanziario responsabile della Commissione conduce un esame approfondito.

77. La Commissione prende atto dell'osservazione della Corte in merito alla mancanza di norme precise quanto alla forma e al contenuto delle relazioni di audit e sta elaborando una nuova serie di orientamenti aggiornati per gli audit esterni.

78- 80. La Commissione ha adottato misure al fine di poter effettuare un bilancio più preciso e globale delle sue attività nel quadro di LIFE-III (elaborazione di basi di dati, di schede finali per progetto con parole chiave, studio LIFE Natura, studi trasversali acqua, misure agro-ambientali). La Commissione ha inoltre fatto procedere a una valutazione esterna<sup>(3)</sup>.

81- 84. Per quanto concerne le osservazioni della Corte relative al requisito di una migliore diffusione dei risultati dei progetti, nel 2002 i servizi della Commissione hanno sviluppato una strategia di comunicazione.

Le singole misure della strategia, compreso il sito web LIFE, completano le numerose attività locali, nazionali e internazionali di comunicazione in relazione ai progetti LIFE.

## **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

85. Gli sforzi compiuti sono stati efficaci come dimostrano i risultati ottenuti dal 2001. La Commissione rimanda in particolare alla risposte ai paragrafi 30, 31, 46, 53, 54, 55, 84.

86. Per LIFE Ambiente la Commissione riconosce che esistono possibilità di miglioramento.

87. La Commissione rifletterà sulla possibilità di apportare miglioramenti.

### **Raccomandazioni**

La Commissione adotterà le misure necessarie per definire obiettivi più precisi nei futuri programmi di azione.

Essa è pronta a esaminare gli strumenti per migliorare l'efficacia delle procedure di consultazione interservizi.

## **Raccomandazioni**

- La Commissione ritiene che da quando esiste una gestione centralizzata, il programma sia gestito meglio e i risultati settoriali comincino ad essere più evidenti.

La Commissione desidera aumentare il coinvolgimento e l'associazione delle unità responsabili del seguito delle attività tematiche nel monitoraggio di LIFE affinché questo strumento contribuisca in modo più chiaro alla realizzazione dei loro obiettivi.

- La Commissione ha organizzato una gara per l'ingaggio degli esperti esterni. Gli elementi relativi alla valutazione sono ormai conservati nel sistema ESAP.

- Le attuali definizioni di ammissibilità dei costi sono compatibili con quanto previsto nelle modalità di esecuzione del nuovo regolamento finanziario. La Commissione esaminerà le raccomandazioni della Corte nella revisione delle NAS.

- La Commissione esaminerà la questione della contabilizzazione delle retribuzioni dei dipendenti pubblici.

- La Commissione esaminerà la questione dei terreni acquistati da enti privati, pari al 9% dei terreni acquistati attraverso il Programma LIFE.

90. La Commissione ha nel frattempo posto rimedio a tale situazione.

92. La Commissione redigerà una nuova serie di orientamenti per i controlli esterni se il programma LIFE prosegue.

93. La Commissione procederà a una valutazione dello strumento LIFE in funzione dello stato di avanzamento del programma.

## **Raccomandazioni**

- La Commissione ha aumentato il numero delle sue visite di controllo e ha introdotto procedure volte a rispondere alle osservazioni della Corte.

- L'audit esterno, già obbligatorio, deve essere migliorato. La Commissione sta pertanto esaminando l'aggiornamento degli orientamenti.

- Uno degli elementi della strategia di comunicazione vigente mira ad analizzare l'impatto dei progetti e a migliorarne la diffusione.

94. La Commissione ha migliorato le procedure di gestione.

Attualmente essa sta concentrando gran parte dei suoi sforzi sullo sfruttamento dei risultati.

Essa ritiene che da quando esiste una gestione centralizzata, il programma sia gestito meglio e i risultati settoriali comincino ad essere più evidenti. Per questo è del parere che non ci sia motivo di scindere il regolamento LIFE.