



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 27.5.2003
COM (2003) 274 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO ED AL PARLAMENTO EUROPEO**

Proposta di atti di base per le sovvenzioni che dipendono attualmente dall'autonomia amministrativa della Commissione (parte A del bilancio) o dall'attuazione delle sue prerogative istituzionali: documento d'introduzione generale

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO ED AL PARLAMENTO EUROPEO

Proposta di atti di base per le sovvenzioni che dipendono attualmente dall'autonomia amministrativa della Commissione (parte A del bilancio) o dall'attuazione delle sue prerogative istituzionali: documento d'introduzione generale

1. SITUAZIONE ATTUALE

Da parecchi anni, un insieme di sovvenzioni è finanziato su stanziamenti iscritti nella parte A (stanziamenti amministrativi) della sezione del bilancio della Commissione (sezione III). Il motivo principale di questo collocamento era l'assenza di atti di base che permettessero di iscriverli come stanziamenti operativi. La loro presenza nella parte A ha permesso di considerarli come spese amministrative della Commissione, che non richiedono atti di base per la loro esecuzione.

Analogamente, un certo numero di sovvenzioni sono finanziate nella parte "B" del bilancio (stanziamenti operativi) senza che la loro attribuzione sia inquadrata da un atto di base specifico. Queste sovvenzioni fanno in generale parte del capitolo B3-30 e sono state quindi esonerate dalla necessità di una base giuridica a titolo delle prerogative istituzionali nel settore dell'informazione.

Esiste infine, un certo numero di sovvenzioni che sono state collegate in modo provvisorio ad atti di base esistenti. Sono in particolare le sovvenzioni legate alla Piattaforma delle ONG europee del settore sociale (B3-4105 e B5-803).

La maggior parte di queste sovvenzioni condivide un obiettivo comune, quello di rafforzare organizzazioni o promuovere azioni che rafforzano il messaggio europeo. Si applicano tuttavia in settori di attività molto diversi, disciplinati da disposizioni diverse dei trattati.

2. MOTIVAZIONI PER UNA MODIFICA DELLA SITUAZIONE ESISTENTE

2.1. Attuazione dell'ABB

La necessità di adottare delle proposte di atti di base per le sovvenzioni della parte A che ne erano sprovviste si è manifestata quando è stata presa la decisione di basare l'impianto del bilancio della Commissione sullo schema ABB (Activity Based Budgeting), stabilito dall'articolo 41 del regolamento finanziario¹.

In tale occasione, la Commissione ha avviato una riflessione sugli elementi del bilancio che dovevano essere considerati amministrativi e quelli che dovevano essere considerati operativi. Alcune spese attualmente classificate negli stanziamenti operativi, come le linee BA o la parte amministrativa degli stanziamenti destinati alla ricerca (B6) sono state spostate nella parte amministrativa del bilancio (capitolo 01).

¹ Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio del 25 giugno 2002 che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee.

Al contrario, alcune spese, quali le sovvenzioni della parte A, che erano considerate spese "amministrative", sono state riclassificate come stanziamenti operativi.

Ora, il nuovo regolamento finanziario prevede all'articolo 49, par. 2 che, tranne per quanto riguarda le prerogative istituzionali, i progetti pilota, le azioni preparatorie e gli stanziamenti di funzionamento di ogni istituzione, l'esecuzione di tutte le spese operative richiede un atto di base. Era quindi necessario proporre la creazione di atti di base per le sovvenzioni attualmente iscritte nella parte A.

La volontà di dotare di atti di base le sovvenzioni attualmente nella parte A è stata pubblicamente annunciata dalla Commissione in una dichiarazione in relazione all'approvazione del nuovo regolamento finanziario. In tale dichiarazione, *"il Parlamento europeo ed il Consiglio prendono atto dell'intenzione della Commissione di presentare una proposta di regolamento quadro nel quale possono essere precisati i criteri globali di selezione e di concessione delle sovvenzioni di funzionamento a favore degli organismi previsti all'articolo 108, paragrafo 1, lettera b)".*

2.2. Definizione delle prerogative istituzionali

Talune sovvenzioni iscritte nella parte operativa del bilancio sono state eseguite come prerogative istituzionali nel quadro della politica d'informazione della Commissione. In occasione della creazione degli atti di base per le sovvenzioni della parte A, è stato anche proposto che alcune di queste sovvenzioni siano in futuro dotate anche di un atto di base specifico.

2.3. Approvazione del nuovo regolamento finanziario

Il nuovo regolamento finanziario ha previsto un titolo VI interamente dedicato alla concessione delle sovvenzioni. Mette particolarmente in evidenza i principi della trasparenza, della parità di trattamento, del divieto di cumulo e di retroattività e del cofinanziamento. Deve essere chiarita la relazione tra questi principi ed alcune pratiche d'attribuzione mediante assegnazione preventiva di alcune sovvenzioni da parte dell'autorità di bilancio. È dunque importante stabilire atti di base che permettano agli ordinatori di seguire principi chiaramente esposti e che consentano allo stesso tempo di rispettare le prescrizioni del nuovo regolamento finanziario e di tener conto dei desideri dell'autorità di bilancio (processo verbale del Consiglio 10003/02 ADD1, in data 13 giugno 2002).

2.4. Necessità di definire atti di base specifici per alcune sovvenzioni

Esistono infine alcune sovvenzioni che rientrano in atti di base che coprono anche altre azioni e per le quali il Consiglio ha chiesto l'adozione di un atto di base specifico. Anche queste sovvenzioni sono state integrate nell'operazione allo scopo di assicurare la coerenza dell'insieme dei lavori.

3. GRANDI PRINCIPI SEGUITI PER LA DEFINIZIONE DEGLI ATTI DI BASE PER LE SOVVENZIONI

3.1. Approccio generale

Le sovvenzioni che devono essere coperte da un atto di base specifico sono state raggruppate secondo i pertinenti settori di attività per poterle collegare, per quanto possibile, ad un articolo specifico del trattato. Per questo motivo, le proposte per gli atti di base che coprono le sovvenzioni relative alle pari opportunità sono state basate sull'articolo 13 del trattato, gli atti di base che coprono le sovvenzioni relative all'istruzione, alla formazione ed alla gioventù sull'articolo 149 e 150 del trattato e gli atti di base che coprono le sovvenzioni relative alla cultura sull'articolo 151 del trattato.

Gli atti di base per le sovvenzioni che non trovavano una base legale specifica nel trattato CE, si sono basate sull'articolo 308 del trattato. Questi atti di base sono stati costruiti in base alla necessità di appoggiare organizzazioni che promuovono l'idea europea presso la società civile, sia nell'Unione che verso i paesi terzi.

Quest'impostazione settoriale della costruzione degli atti di base ha come conseguenza il fatto che le procedure d'adozione e le procedure di gestione saranno specifiche per ogni atto di base. Gli atti di base tuttavia sono stati costruiti, per quanto possibile, in base ad una struttura simile. Inoltre, ogni atto di base tratta nello stesso modo determinati problemi.

3.2. Approccio comune negli atti di base

Ogni atto di base, sia che preveda sovvenzioni di funzionamento che sovvenzioni di azioni, assume la forma del finanziamento di un programma su un periodo da 2 a 6 anni. Nel caso di collegamento ad un articolo del trattato che implica la codecisione, la Commissione propone per adozione al Consiglio ed al Parlamento una copertura finanziaria del programma per tutta la sua durata, secondo le norme previste all'articolo 33 dell'accordo interistituzionale.

L'adozione degli atti di base non modifica la rubrica delle prospettive finanziarie in cui rientra il finanziamento delle sovvenzioni, almeno fino alla scadenza delle attuali prospettive finanziarie nel 2006.

Gli atti di base classificano le sovvenzioni in tre gruppi, detti "aspetti" del programma; il primo aspetto riprende le sovvenzioni di funzionamento (ossia il finanziamento di attività permanenti del beneficiario) per organizzazioni indicate nominativamente nell'atto di base, il secondo aspetto riprende le altre sovvenzioni di funzionamento ed il terzo aspetto riprende il finanziamento delle azioni isolate, ossia sovvenzioni ad attività specifiche. Un atto di base può riprendere anche solo un sottoinsieme di questi tre aspetti del programma.

Ogni atto di base è stato formulato nel rispetto del regolamento finanziario ed alle sue modalità d'esecuzione. In particolare:

- ogni atto di base prevede come norma generale la procedura degli inviti a presentare proposte, tranne che nei seguenti casi, che corrispondono a sovvenzioni di funzionamento, cioè al finanziamento di attività permanenti dei beneficiari:

- Quando l'atto di base contiene un riferimento ad una o più organizzazioni. Questo caso copre le sovvenzioni assegnate a partner "istituzionali", e alcuni casi in cui la sovvenzione riguarda una "testa di rete"², cioè organismi d'interesse generale europeo.
- Nel caso di talune sovvenzioni degli atti di base "Cultura" o "Cittadinanza", nei quali il commento della linea nomina esplicitamente un beneficiario o quando il bilancio indica nominativamente i beneficiari e precisa gli importi previsti per ognuno di essi e la totalità dell'importo della linea di bilancio è assegnata in maniera preventiva. Quando un beneficiario identificato nel bilancio non rispetta le condizioni previste dal regolamento finanziario, le modalità di esecuzione o gli articoli specifici degli atti di base in questione, la Commissione può, conformemente alla normativa finanziaria, ridurre l'importo previsto o non concedere la sovvenzione. Gli importi corrispondenti non vengono eseguiti.
- Quando, conformemente al regolamento finanziario e alle modalità di esecuzione, è necessario applicare un tasso di degressività, il tasso può essere modulato in funzione del tasso di cofinanziamento o in percentuale dell'importo della sovvenzione rispetto all'importo dell'anno precedente. Il metodo di calcolo utilizzato eviterà che l'importo della sovvenzione accordata ad una stessa organizzazione aumenti da un anno all'altro, salvo che in situazioni transitorie di un organismo nei primi anni d'esistenza. Solo gli organismi di interesse generale europeo, come vengono definiti all'articolo 162 delle modalità di esecuzione, possono essere esonerati dall'applicazione del tasso di degressività.
- L'esigenza di una percentuale di cofinanziamento pari ad un minimo del 20% delle spese di funzionamento o delle azioni, eccetto che per le organizzazioni nominativamente indicate nell'atto di base, per le quali la percentuale di cofinanziamento può essere diversa. Misure di deroga rispetto a questo tasso possono tuttavia essere inserite in alcuni atti di base specifici.
- Come prevede l'articolo 110, paragrafo 2 del regolamento finanziario, la Commissione presenterà ogni anno una pubblicazione di tutte le sovvenzioni concesse nel rispetto dei requisiti di riservatezza e di sicurezza.

4. ELENCO DEGLI ATTI DI BASE PRESENTATI DALLA PRESENTE INTRODUZIONE GENERALE

Gli atti di base coperti dalla presentazione generale sono i seguenti:

- L'atto di base "promozione delle organizzazioni attive a livello europeo nel settore dell'uguaglianza tra donne e uomini", collegato all'articolo 13 del trattato, che copre le sovvenzioni nel settore della parità di opportunità e di trattamento, attualmente finanziate sulle linee A-3037 ed A-3046.

² Vale a dire un organismo che deve rappresentare nei confronti delle Istituzioni un gruppo di organismi raggruppati su base settoriale.

- L'atto di base "promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore dell'istruzione e della formazione", collegato agli articoli 149 e 150 del trattato, che copre le sovvenzioni attualmente finanziate sulle linee A-3010, A-3011, A-3012, A-3013, A-3014, A-3017, A-3022, A-3027, A-3044, B3-1000 e B3-304.
- L'atto di base "promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù", collegato all'articolo 149 del trattato, che copre le sovvenzioni attualmente finanziate sulle linee A-3023 ed A-3029.
- L'atto di base "promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della cultura", collegato all'articolo 151 del trattato, che copre le sovvenzioni attualmente finanziate sulle linee A-3015, A-3035 ed A-3042.
- L'atto di base "promozione della cittadinanza europea attiva (civic participation)", collegato all'articolo 308 del trattato, che copre le sovvenzioni destinate ad attività permanenti o specifiche svolte da gruppi di riflessione europei o da organizzazioni che promuovono la cittadinanza europea attiva, iscritte sulle linee A-3016, A-3020, A-3021, A-3024, A-3026, A-3030, A-3036, A-321, B3-305, B3-4105 e B5-803.
- L'atto di base per organismi "che promuovono la comprensione reciproca delle relazioni tra l'Unione europea ed alcune regioni del mondo non industrializzato", collegato all'articolo 308 del trattato, che copre le sovvenzioni nel settore delle relazioni esterne attualmente finanziate sulle linee A-3031, A-3034, A-3039. La sovvenzione finanziata sulla linea A-3033 non è coperta da quest'atto di base. Questa sovvenzione rientra nella promozione dei diritti dell'uomo e della democrazia; occorre dunque collegarla ai regolamenti del Consiglio nn. 975/99 e 976/99 del 29 aprile 1999 e modificare questi regolamenti per permettere la concessione di una sovvenzione di funzionamento al Centro Nord-Sud del Consiglio d'Europa.
- L'atto di base "promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari della Comunità", collegato all'articolo 280 del trattato, che copre le sovvenzioni nel settore della tutela degli interessi finanziari, attualmente finanziate sulle linee COM-III-A-3010 e B5-910.

La Commissione potrebbe dover presentare in un secondo tempo proposte supplementari per alcune azioni considerate in passato amministrative ma che sono giustificate da articoli specifici del trattato e che in futuro saranno considerate spese operative. Si tratta, ad esempio, del finanziamento degli istituti attivi nel settore delle indagini di congiuntura (A-3500, A-3501) o di talune sovvenzioni nel settore dello sviluppo (B7-610).

5. PERIODO TRANSITORIO

In occasione dell'approvazione del regolamento finanziario, le tre istituzioni hanno dichiarato che *si impegnano a raggiungere quest'obiettivo [l'adozione di un regolamento quadro] per garantire l'entrata in vigore del regolamento a decorrere dall'esercizio 2004*. Normalmente, gli atti di base dovrebbero dunque essere adottati dal legislatore in modo da essere applicabili dal 2004.

Qualora quest'obiettivo non fosse raggiunto, la Commissione proporrà, in tempo utile, deroghe transitorie che permettano di attribuire le sovvenzioni nel 2004, nell'attesa dell'adozione degli atti di base.