



Bruxelles, 24.4.2015
COM(2015) 179 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Relazione sui progressi compiuti nell'attuazione dell'orientamento comune sulle agenzie decentrate dell'UE

L'orientamento comune sulle agenzie decentrate dell'UE, concordato nel luglio 2012 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, definisce un quadro più coerente ed efficace per il funzionamento delle agenzie.

La Commissione si è impegnata a dare seguito a tale accordo, se del caso in cooperazione con le agenzie. Gli obiettivi principali della Commissione per l'attuazione dell'orientamento comune sono: garantire una governance più equilibrata, migliorare l'efficienza e aumentare la responsabilità e la coerenza. Tali obiettivi rivestono un'importanza particolare in un periodo in cui è fondamentale sfruttare le risorse in modo efficiente e responsabile.

Nella tabella di marcia del dicembre 2012 la Commissione ha illustrato nel dettaglio come intendeva dare seguito all'orientamento comune, elencando una serie di iniziative per le quali era necessaria un'azione da parte sua, e/o da parte delle agenzie, degli Stati membri, del Parlamento europeo e del Consiglio. Le iniziative traducono direttamente in risultati concreti le disposizioni dell'orientamento comune. La tabella di marcia fissa i termini entro i quali la Commissione deve raggiungere i risultati di cui è responsabile (30 iniziative) ed evidenzia 5 iniziative che la Commissione giudica prioritarie. Inoltre, indica gli ambiti in cui è necessaria una cooperazione con le agenzie e quelli in cui le agenzie hanno già iniziato ad attuare l'orientamento comune.

Parallelamente alle azioni elencate nella tabella di marcia, l'attuazione dell'orientamento comune richiede l'adattamento degli atti istitutivi delle agenzie esistenti in base a un'analisi caso per caso, e l'adattamento o l'adozione di altri atti legislativi (statuto dei funzionari¹, regolamento finanziario quadro²).

Il presente documento è la seconda relazione sull'attuazione della tabella di marcia presentata dalla Commissione. Si concentra in particolare sui progressi compiuti dopo l'adozione della prima relazione³, nel dicembre 2013, in riferimento alle azioni indicate nella tabella di marcia a carico della Commissione. L'anno precedente la Commissione aveva già compiuto notevoli progressi nell'attuazione della tabella di marcia, adottando, tra l'altro, gli orientamenti in materia di disposizioni standardizzate per gli accordi di sede delle agenzie decentrate dell'UE, un manuale di comunicazione per le agenzie decentrate dell'UE, gli orientamenti sulla prevenzione e la gestione dei conflitti di interessi nelle agenzie decentrate dell'UE e gli orientamenti in materia di elaborazione del bilancio in base ai risultati e agenzie decentrate.

1. Buoni progressi nell'attuazione della tabella di marcia

Nella tabella di marcia la Commissione ha fissato un programma ambizioso per il 2013 e gli anni successivi. I servizi della Commissione e le agenzie decentrate hanno compiuto notevoli sforzi congiunti.

¹ GU L 287 del 29.10.2013, pag. 15.

² GU L 328 del 7.12.2013, pag. 42.

³ http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10_progress_report_on_the_implementation_of_the_common_approach_en.pdf

a. Istituzione di agenzie

Nel 2014 i servizi della Commissione, con il contributo delle agenzie, hanno elaborato una serie di strumenti di avviamento riguardanti le procedure da seguire nella fase di istituzione di un'agenzia⁴. Tali orientamenti sono a disposizione delle agenzie e delle DG partner e sono soggetti a un aggiornamento continuo.

Questa iniziativa è stata particolarmente utile nel quadro dell'istituzione del Comitato di risoluzione unico (SRB), un nuovo organismo dell'Unione europea istituito nel 2014⁵. Il Comitato di risoluzione unico è l'autorità di risoluzione per l'Unione bancaria e opererà in stretta cooperazione con le autorità di risoluzione nazionali degli Stati membri partecipanti. Comincerà a lavorare all'elaborazione di piani di risoluzione degli enti creditizi a partire dal 1° gennaio 2015 e dovrebbe essere pienamente operativo dal 1° gennaio 2016. In linea con l'orientamento comune, l'accordo di sede tra il Comitato di risoluzione unico e le autorità belghe dovrebbe essere firmato quanto prima sulla base degli orientamenti forniti a tal fine dalla Commissione nel 2013.

Attualmente, altre 7 agenzie⁶ sono ancora prive di un opportuno accordo di sede. Pertanto la Commissione sollecita gli Stati membri interessati⁷ e le suddette agenzie a procedere quanto prima alla firma di tali accordi⁸.

b. Funzionamento delle agenzie

Sulla base dei riscontri forniti dalle agenzie, la Commissione ha pubblicato gli orientamenti in materia di documenti di programmazione delle agenzie⁹ (applicabili dal 2016) e un modello di relazione annuale di attività consolidata delle agenzie¹⁰ (applicabile dal 2015), in linea con gli obblighi fissati dal nuovo regolamento finanziario quadro. Questi documenti¹¹ aiuteranno le agenzie a preparare i due richiamati strumenti principali, ossia la relazione (da elaborare per la prima volta per l'esercizio finanziario 2014) e il documento di programmazione (da fornire a partire dall'esercizio finanziario 2017), contribuendo così a una governance più coerente e a una maggiore responsabilità tra le agenzie.

⁴ Tabella di marcia, azione n. 10.

⁵ L'articolo 64 del regolamento istitutivo del Comitato di risoluzione unico (regolamento (UE) n. 806/2014 del 15.7.2014, GU L 225 del 30.7.2014, pag. 1) prevede che, nella misura in cui ciò sia compatibile con la natura particolare del Comitato, le disposizioni finanziarie si basano sul regolamento finanziario quadro degli organismi istituiti a norma del TFUE conformemente all'articolo 208 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁶ CPVO, EASA, EMA, ERA, ESMA, Eurofound e FRONTEX.

⁷ Francia, Germania, Regno Unito, Irlanda e Polonia.

⁸ Tabella di marcia, azione n. 8.

⁹ Tabella di marcia, azione n. 26.

¹⁰ Tabella di marcia, azione n. 31.

¹¹ C(2014) 9641

Nel contesto dei vincoli di risorse finanziarie e umane, la Commissione e le agenzie hanno continuato ad adoperarsi per individuare e mettere in atto misure strutturali volte a razionalizzare il funzionamento delle agenzie:

- prestazione di servizi¹²: nel marzo 2014 i servizi della Commissione hanno adottato gli orientamenti sul chargeback di servizi tra i servizi e le direzioni generali della Commissione. Sebbene non si applichino alle agenzie decentrate, gli orientamenti definiscono i principi di base del chargeback interno, ad esempio la parità di trattamento dei clienti, la trasparenza e il divieto del fine di lucro. Per garantire la coerenza, offrono anche un modello di base di calcolo dei costi e un modello di relazione annuale. La Commissione sta elaborando orientamenti simili per le altre istituzioni, agenzie decentrate e organismi. In tale contesto, tiene debito conto dei principi generali proposti dalle agenzie in relazione ai servizi forniti dalla Commissione (ad esempio, trasparenza, approccio orientato al sostegno, efficacia, tempestività, coerenza e responsabilità);
- riesame degli accordi sul livello di servizio¹³: gli accordi sul livello di servizio tra le agenzie e l'Ufficio pagamenti (PMO) sono stati rinegoziati e ora prevedono condizioni semplificate basate su un metodo trasparente di calcolo dei costi medi effettivi. Altri accordi sul livello di servizio saranno riesaminati in futuro conformemente ai nuovi orientamenti;
- sostegno nel settore degli appalti pubblici¹⁴: sono stati elaborati orientamenti aggiuntivi in vista della partecipazione delle agenzie ai bandi di gara e ai contratti lanciati dalla Commissione ogniqualvolta è possibile migliorare l'efficienza. Inoltre la Commissione fornisce alle agenzie un sostegno generale in questo settore. In particolare, offre formazione finanziaria personalizzata alle agenzie che hanno firmato un accordo sul livello di servizio con la Commissione. Mette altresì a disposizione il proprio servizio di helpdesk finanziario, nel cui contesto un terzo circa delle domande relative alla gestione finanziaria proviene dalle agenzie. Oltre a ciò, tutte le informazioni concernenti la gestione degli appalti e dei contratti sono accessibili alle agenzie tramite un apposito sito web intranet;
- sostegno nel settore della certificazione dei conti annuali dell'entità: l'articolo 208, paragrafo 4, del regolamento finanziario dispone che "[u]n revisore esterno indipendente verifica [...] i conti annuali di ciascuno degli organismi". A tal fine, la Commissione ha messo a disposizione delle agenzie il suo contratto quadro per la revisione contabile e i controlli. Premesso che ogni agenzia resta pienamente responsabile del contratto specifico che ha firmato, il capitolato d'oneri è stato elaborato in stretta collaborazione con la Corte dei conti europea al fine di garantire la coerenza con le prassi della Corte e il valore aggiunto della relazione trasmessa dal contraente esterno.

¹² Tabella di marcia, azione n. 12.

¹³ Tabella di marcia, azione n. 13.

¹⁴ Tabella di marcia, azione n. 14.

Per quanto riguarda la razionalizzazione delle attività internazionali delle agenzie, sono stati firmati, o sono in procinto di essere firmati, accordi di lavoro tra la maggior parte delle DG partner e le agenzie, onde garantire che queste operino nell'ambito del loro mandato e del quadro istituzionale¹⁵, in particolare qualora le disposizioni pertinenti sulle attività internazionali figuranti negli atti istitutivi delle agenzie siano di natura più generale. La Commissione vigilerà su questo processo.

Per quanto riguarda l'importante aspetto della prevenzione e gestione dei conflitti di interessi¹⁶, la Commissione ha emanato orientamenti nel dicembre 2013. La Commissione invita le agenzie ad adottare senza indugio i rispettivi quadri in materia di conflitti di interessi in linea con tali orientamenti. Le agenzie dovranno quindi cercare un equilibrio adeguato tra la necessità di gestire i conflitti di interessi e di preservare la loro capacità di ottenere la migliore consulenza scientifica possibile. La Commissione ricorda che le agenzie, in quanto entità giuridicamente indipendenti, sono le uniche responsabili del modo in cui affrontano nella pratica la questione dei conflitti di interessi, in particolare del modo in cui fanno rispettare e controllano che siano rispettati i principi fondamentali in questo settore, nonché dell'elaborazione delle relative relazioni.

Al fine di promuovere lo scambio delle migliori prassi in materia di scambio di informazioni classificate UE (ICUE)¹⁷, la Commissione ha istituito una rete di funzionari delle agenzie decentrate dell'UE responsabili in materia di sicurezza. La rete mira ad organizzare riunioni interattive periodiche (almeno una volta all'anno) che fungeranno da piattaforma per lo scambio approfondito di migliori prassi ed esperienze in materia di trattamento delle ICUE in generale e di scambio di ICUE in particolare. Inoltre, attraverso i vigenti accordi sul livello di servizio la Commissione fornisce sostegno a una serie di agenzie in altri settori connessi alla sicurezza, quali la produzione di tesserini di servizio, la formazione in materia di sicurezza, la consulenza sulla protezione materiale degli edifici, ecc.

c. Valutazioni, audit e OLAF

La Commissione prosegue i lavori di revisione dei propri orientamenti in materia di valutazione¹⁸, processo cui hanno contribuito anche le agenzie. Tali orientamenti, che si applicano a tutte le valutazioni effettuate dai servizi della Commissione, costituiscono la base del manuale per le valutazioni delle agenzie, sviluppato nel quadro della rete di sviluppo delle prestazioni.

Per quanto riguarda la determinazione del programma di revisione contabile, il servizio di audit interno (IAS) ha adottato un approccio alla valutazione del rischio a livello di portafoglio. A ciascuna agenzia è attribuito un indice di rischio sulla base di una serie di criteri definiti. Gli indici di rischio delle entità sottoposte ad audit sono riesaminati una volta all'anno. La frequenza dell'audit, il tipo di audit e i processi oggetto dell'audit sono decisi in funzione dell'indice di rischio attribuito all'entità e a informazioni specifiche sul rischio a livello di processo. Inoltre, sono sviluppate opportune disposizioni per garantire una copertura di audit minima per le entità a rischio ridotto. Per quanto riguarda il monitoraggio

¹⁵ Tabella di marcia, azione n. 17.

¹⁶ Tabella di marcia, azioni nn. 33-35.

¹⁷ Tabella di marcia, azione n. 37.

¹⁸ Tabella di marcia, azione n. 45.

dell'attuazione delle raccomandazioni, si sta passando da un esercizio periodico/annuale a un monitoraggio e seguito continui delle raccomandazioni in sospeso. In linea con la nuova Carta IAS per le agenzie e altri organismi autonomi, il servizio di audit interno offre cooperazione e coordinamento con le strutture di audit interno, ove opportuno, al fine di fornire una copertura di audit ottimale.

Nel gennaio 2014 l'OLAF ha organizzato due seminari destinati alle agenzie per spiegare fase per fase la procedura da seguire nell'elaborazione della strategia antifrode. Successivamente ha inoltre fornito aiuto personalizzato a varie agenzie. Ad oggi, l'EFCA, la CEDEFOP, l'EASA, l'EIGE, l'EIOPA, l'ESMA e l'UAMI hanno già adottato le rispettive strategie antifrode. La strategia antifrode dell'EBA è in fase di messa a punto.

d. Gestione delle risorse finanziarie e umane e procedura di bilancio

Nel 2013 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno concordato di istituire un gruppo di lavoro interistituzionale sulle risorse delle agenzie nel quadro della conciliazione sul bilancio dell'UE per il 2014. Come previsto dal quadro finanziario pluriennale 2014-2020, le tre istituzioni si sono impegnate a ridurre progressivamente del 5%, nell'arco di cinque anni, il livello dell'organico di tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'UE e hanno convenuto sulla necessità di un controllo più rigoroso e costante dello sviluppo delle agenzie decentrate onde assicurare un approccio coerente. Il gruppo di lavoro interistituzionale sulle risorse delle agenzie si è riunito due volte nel 2014 e dovrebbe continuare a lavorare fino alla fine del 2017, anno in cui è prevista l'adozione del bilancio 2018 e il raggiungimento dell'obiettivo del 5%.

Conformemente al nuovo regolamento finanziario quadro, lo strumento di programmazione della gestione delle risorse umane (ossia il piano pluriennale per la politica del personale) fa parte del nuovo documento unico di programmazione, che riunisce il programma di lavoro annuale e il programma di lavoro pluriennale, insieme con la programmazione delle risorse umane e finanziarie. Questo nuovo strumento¹⁹ sarà utilizzato dalle agenzie a partire dall'esercizio di programmazione per il 2017. Sono stati inoltre sviluppati nuovi orientamenti in materia di relazioni al fine di razionalizzare i relativi obblighi, ossia riunire gli aspetti delle relazioni sulle risorse umane e quelli delle relazioni finanziarie e di attività.

Dopo una consultazione approfondita con le agenzie, i servizi della Commissione hanno pubblicato orientamenti²⁰ relativi a indicatori di prestazioni su misura per valutare i risultati conseguiti dai direttori esecutivi delle agenzie²¹. Tali indicatori confluiscono nei lavori del Parlamento europeo e del Consiglio nell'ambito della procedura di scarico delle agenzie.

L'ultima riforma dello statuto ha consentito di semplificare la procedura per l'applicazione delle modalità di esecuzione nelle agenzie. Inoltre, un'ulteriore semplificazione è stata resa possibile dai nuovi orientamenti²² elaborati dai servizi della Commissione per l'adozione delle modalità di esecuzione, che consentono di risparmiare tempo e risorse nel processo. È stato altresì elaborato un modello di modalità di esecuzione nel settore dell'assunzione e del

¹⁹ Tabella di marcia, azione n. 26.

²⁰ SWD(2015)62

²¹ Tabella di marcia, azione n. 89.

²² Tabella di marcia, azione n. 87.

personale di carriera nelle agenzie allo scopo di evitare la proliferazione di modalità diverse tra agenzie. Questo modello è frutto di una collaborazione tra i servizi della Commissione e le agenzie.

Per quanto riguarda le indagini amministrative e i procedimenti disciplinari, i servizi della Commissione hanno istituito in stretta collaborazione con le agenzie una squadra di investigatori disciplinari interagenzie. Ciò ha richiesto anche l'organizzazione di formazioni intensive da parte della Commissione.

Infine, i servizi della Commissione continueranno a lavorare allo sviluppo di una guida in materia di pianificazione interna e previsione delle entrate delle agenzie, sulla base delle migliori prassi, per aiutare le agenzie a ridurre i tassi di riporto e di annullamento, se del caso²³.

2. Revisione degli atti istitutivi delle agenzie

Nel 2014 la Commissione ha proposto di adeguare l'atto istitutivo di CEPOL ai principi enunciati nell'orientamento comune. La proposta tiene anche conto delle disposizioni pertinenti del regolamento finanziario quadro riveduto. La revisione si è resa necessaria al fine di conferire a CEPOL un mandato legale ad hoc e le risorse necessarie per attuare il programma di formazione delle autorità di contrasto. La proposta è in linea con la decisione adottata dai colegislatori di trasferire CEPOL a Budapest. La proposta iniziale della Commissione di riunire CEPOL ed Europol è stata respinta dai colegislatori.

In occasione della revisione degli atti istitutivi di CEPOL, Europol ed Eurojust e dell'UAMI, la Commissione ha proposto importanti elementi di riforma per garantire la piena attuazione dell'orientamento comune. La Commissione ricorda l'impegno interistituzionale a sfruttare l'occasione di tali revisioni degli atti istitutivi delle agenzie per attuare, e quindi rispettare, l'orientamento comune, ad esempio rafforzando il ruolo di vigilanza del consiglio di amministrazione (anche assicurando la piena partecipazione della Commissione), garantendo la trasparenza della procedura di selezione dei direttori e la necessaria adozione di un documento di programmazione con una componente pluriennale, prevedendo l'eventuale istituzione di un comitato esecutivo, qualora ciò garantisca una maggiore efficienza, e l'obbligo di dare un seguito migliore alle valutazioni e agli audit. Considerato che sono in corso negoziati interistituzionali sulla revisione degli atti istitutivi di alcune agenzie, la Commissione deplora la mancanza di un impegno politico a garantire il rispetto dell'orientamento comune sulle agenzie decentrate dell'UE, in particolare per quanto riguarda il ruolo o la composizione delle strutture di gestione delle agenzie.

La Commissione si compiace dell'adozione, nel 2014, della versione riveduta del regolamento istitutivo dell'Agenzia del GNSS europeo (GSA)²⁴, che è stato in larga misura allineato ai principi enunciati nell'orientamento comune.

²³ Tabella di marcia, azione n. 82.

²⁴ GU L 150 del 20.5.2014, pag. 72.

3. Il ruolo dei rappresentanti della Commissione nei consigli di amministrazione delle agenzie

Come nel 2013, i rappresentanti della Commissione nei consigli di amministrazione delle agenzie non hanno attivato il sistema di allerta/allarme previsto nell'orientamento comune. Si ricorda che questo strumento ha una valenza politica e non giuridica. Il rappresentante della Commissione non ha alcuna possibilità giuridica di sospendere una decisione presa dal consiglio di amministrazione. Il sistema tuttavia permette ai rappresentanti della Commissione di opporsi formalmente a una decisione del consiglio di amministrazione per garantire la coerenza con le politiche dell'UE e la compatibilità delle attività delle agenzie con il loro mandato e la pertinente normativa dell'UE e, successivamente, di avvisare il Parlamento europeo e il Consiglio.

I rappresentanti della Commissione nei consigli di amministrazione delle agenzie hanno continuato a sostenere l'attuazione dell'orientamento comune da parte delle agenzie, dando seguito sull'attuazione della tabella di marcia in ciascuna agenzia, riesaminando i progressi compiuti e avvisando la DG partner e i servizi centrali in caso di difficoltà.

In particolare, se gli ordinatori delegati della Commissione hanno eccezionalmente assegnato alle agenzie compiti di esecuzione del bilancio, essi dovrebbero poter fare affidamento sui risultati del controllo e sugli indicatori segnalati dall'agenzia e, di conseguenza, ottenere la garanzia della realizzazione degli obiettivi di controllo interno per quanto riguarda l'esecuzione di bilancio in questione. In questo contesto i rispettivi ordinatori delegati possono anche basarsi sulle informazioni raccolte dai rappresentanti della Commissione nel consiglio di amministrazione dell'agenzia.

4. Conclusioni

In linea con i propri impegni precedenti, nel corso del 2013 e del 2014 la Commissione ha profuso notevoli sforzi per realizzare le azioni di sua competenza indicate nella tabella di marcia dando seguito all'orientamento comune sulle agenzie decentrate dell'UE. Inoltre, in occasione della preparazione delle proposte legislative ha effettuato un'analisi approfondita caso per caso per accertarsi che tali proposte fossero in linea con l'orientamento comune. L'obiettivo principale della sua attività è stato garantire una governance più equilibrata, migliorare l'efficienza e aumentare la responsabilità e la coerenza.

L'attuazione della tabella di marcia relativa all'orientamento comune si basa su vasti lavori preparatori tanto della Commissione quanto delle agenzie decentrate, le quali hanno contribuito attivamente durante tutto il processo. La Commissione apprezza l'approccio proattivo delle agenzie e prende atto della relazione approvata dalla rete delle agenzie dell'UE nel febbraio 2015 sulle azioni della tabella di marcia di competenza delle agenzie.

Le riforme intraprese nell'ambito dell'orientamento comune rimarranno altamente rilevanti negli anni a venire. La Commissione continuerà a difendere i principi enunciati nell'orientamento comune e invita il Parlamento europeo, il Consiglio, gli Stati membri e le agenzie a fare lo stesso, in particolare per quanto riguarda le questioni che sono sotto la loro diretta responsabilità.