

IT



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

2020

**Sintesi dell'audit sulle agenzie dell'UE
per il 2020**

**Presentazione della relazione annuale 2020
della Corte dei conti europea
sulle agenzie dell'UE**

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021

PDF	ISBN 978-92-847-6905-6	doi:10.2865/276349	QJ-AH-21-001-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-6881-3	doi:10.2865/202	QJ-AH-21-001-IT-Q

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - IV
Cosa è stato controllato	01 - 20
Le agenzie decentrate rispondono a specifiche esigenze strategiche	05
Le agenzie esecutive della Commissione europea attuano programmi dell'UE	06
Gli altri organismi hanno mandati specifici	07
Le agenzie sono finanziate da varie fonti e nell'ambito di diverse rubriche del QFP	08 - 15
I dispositivi di bilancio e di discarico sono simili per tutte le agenzie, eccetto per EUIPO, UCVV e SRB	16 - 17
La rete delle agenzie dell'UE facilita la cooperazione tra le agenzie e la comunicazione con i portatori di interessi	18 - 20
L'audit espletato dalla Corte	21 - 25
Mandato della Corte	21 - 22
La Corte notifica agli organismi UE competenti, OLAF ed EPPO, i presunti casi di frode	23
Digitalizzazione delle procedure di audit alla Corte dei conti europea	24 - 25
Cosa è stato riscontrato	26 - 83
Le risultanze degli audit annuali delle agenzie relativi all'esercizio finanziario 2020 sono nel complesso positive	26
Giudizi "positivi" sull'affidabilità dei conti di tutte le agenzie	27 - 32
I paragrafi d'enfasi sono importanti per comprendere i conti dell'EMA e dell'SRB	28 - 31
Il paragrafo "Altre questioni" si sofferma su una questione di importanza specifica per la Chafea	32

Giudizi “positivi” sulla legittimità e regolarità delle entrate alla base dei conti di tutte le agenzie	33 - 37
Il paragrafo d'enfasi aiuta a comprendere meglio le entrate dell'SRB	34
I paragrafi “Altre questioni” si soffermano su questioni di importanza specifica per l'ESMA e l'SRB	35 - 37
Giudizi “positivi” sulla legittimità e regolarità dei pagamenti alla base dei conti delle agenzie, tranne che per ACER, eu-LISA ed ENISA	38 - 44
Paragrafo “Altre questioni” su questioni di importanza specifica per l'ACER, l'ENISA e l'EASO	42 - 44
Le osservazioni della Corte fanno riferimento ad ambiti di miglioramento per 23 agenzie	45 - 59
I controlli interni restano l'ambito più soggetto ad errori	47 - 53
Le debolezze nelle procedure di appalto pubblico restano la principale fonte di pagamenti irregolari	54 - 55
Le debolezze nella gestione di bilancio aumentano	56 - 58
Varie osservazioni formulate relativamente alla gestione delle risorse umane	59
Le agenzie si sono adattate bene alla situazione senza precedenti dovuta alla COVID-19	60 - 83

Elenco degli acronimi utilizzati per le agenzie ed altri organismi dell'UE

Équipe della Corte dei conti europea

Sintesi

I La Corte dei conti europea (in appresso: “la Corte”) è il revisore esterno delle finanze dell’Unione europea (UE)¹. In questa veste, la Corte funge da custode indipendente degli interessi finanziari dei cittadini dell’Unione europea, in particolare contribuendo a migliorare la gestione finanziaria della stessa².

II Questo documento espone sinteticamente le risultanze degli audit espletati dalla Corte sui conti dell’esercizio finanziario 2020 per 41³ agenzie dell’UE e altri organismi dell’Unione (collettivamente chiamati “le agenzie”) rientranti nell’ambito di sua competenza. Una panoramica completa delle agenzie istituite dall’Unione europea e le risultanze dettagliate degli audit annuali della Corte sulle agenzie vengono presentate nella relazione annuale sulle agenzie dell’UE per l’esercizio finanziario 2020.

III Complessivamente, l’audit della Corte sulle agenzie per l’esercizio chiuso al 31 dicembre 2020 ha confermato le risultanze positive esposte negli anni passati. Attraverso le *dichiarazioni di affidabilità* rilasciate per ciascuna agenzia la Corte ha espresso:

- giudizi di audit senza rilievi (“positivi”) sull’affidabilità dei conti di tutte le agenzie;
- giudizi di audit senza rilievi (“positivi”) sulla legittimità e regolarità delle entrate alla base dei conti per tutte le agenzie;
- giudizi di audit senza rilievi (“positivi”) sulla legittimità e regolarità dei pagamenti alla base dei conti per tutte le agenzie tranne l’ACER, l’eu-LISA e l’ENISA, agenzie per le quali è stato espresso un giudizio con rilievi.

IV Tuttavia, per gran parte delle agenzie vi sono ambiti dove sono necessari ulteriori miglioramenti, come la Corte ha segnalato nei *paragrafi d’enfasi* e nei paragrafi intitolati “*Altre questioni*”, nonché mediante le osservazioni *che non mettono in*

¹ Articoli 285-287 (GU C 326 del 26.10.2012, pagg. 169-171).

² Maggiori informazioni sul lavoro svolto dalla Corte sono riportate nelle sue pubblicazioni, quali le relazioni di attività, le relazioni annuali sull’esecuzione del bilancio dell’UE, le relazioni speciali, le analisi panoramiche e i pareri espressi su atti legislativi dell’UE nuovi o aggiornati oppure su altre decisioni che incidono sulla gestione finanziaria (www.eca.europa.eu).

³ L’ELA e l’EPPO non sono state sottoposte ad audit nel 2020, in quanto non erano autonome finanziariamente.

discussione il rispettivo giudizio di audit. Sono state inoltre proposte le seguenti *azioni da intraprendere* per realizzare tali miglioramenti.

- L'esecuzione del bilancio da parte delle agenzie dovrebbe essere soggetta a controlli interni efficaci ed efficienti, tra cui controlli ex ante rigorosi volti a prevenire errori e irregolarità prima dell'autorizzazione delle operazioni. Inoltre, per conseguire il miglior impiego possibile delle risorse nell'ambito dei contratti quadro privi di listino prezzi della Commissione europea per l'acquisto di licenze di software e di servizi informatici, le agenzie dovrebbero svolgere sistematicamente ricerche di mercato prima di firmare buoni d'ordine. Tali ricerche di mercato dovrebbero includere una valutazione dettagliata dei prodotti e dei servizi necessari, un'analisi delle soluzioni disponibili sul mercato e una stima dei prezzi per le voci in questione.
- La sostituzione di un direttore esecutivo può comportare modifiche nella gestione delle deleghe di un'agenzia. Le agenzie dovrebbero pertanto adottare norme interne che contribuiscano in modo sostanziale ai sistemi di controllo della gestione, alla trasparenza e all'obbligo di rendiconto.
- Quasi tutte le osservazioni relative alle procedure d'appalto riguardavano pagamenti irregolari. Le agenzie coinvolte dovrebbero migliorare ulteriormente le rispettive procedure di appalto, assicurando il pieno rispetto della normativa applicabile.
- Per ovviare al livello eccessivo di riporti, le agenzie coinvolte dovrebbero migliorare ulteriormente la propria pianificazione di bilancio e i cicli di attuazione.
- L'esistenza di metodi di calcolo diversi negli accordi sui contributi dei paesi associati comporta il rischio di attuazione errata di detti accordi. Le agenzie in questione sono invitate a consultare la Commissione europea per valutare se, per i contributi dei paesi associati, debbano allinearsi agli accordi e ai metodi di calcolo della Commissione.

Cosa è stato controllato

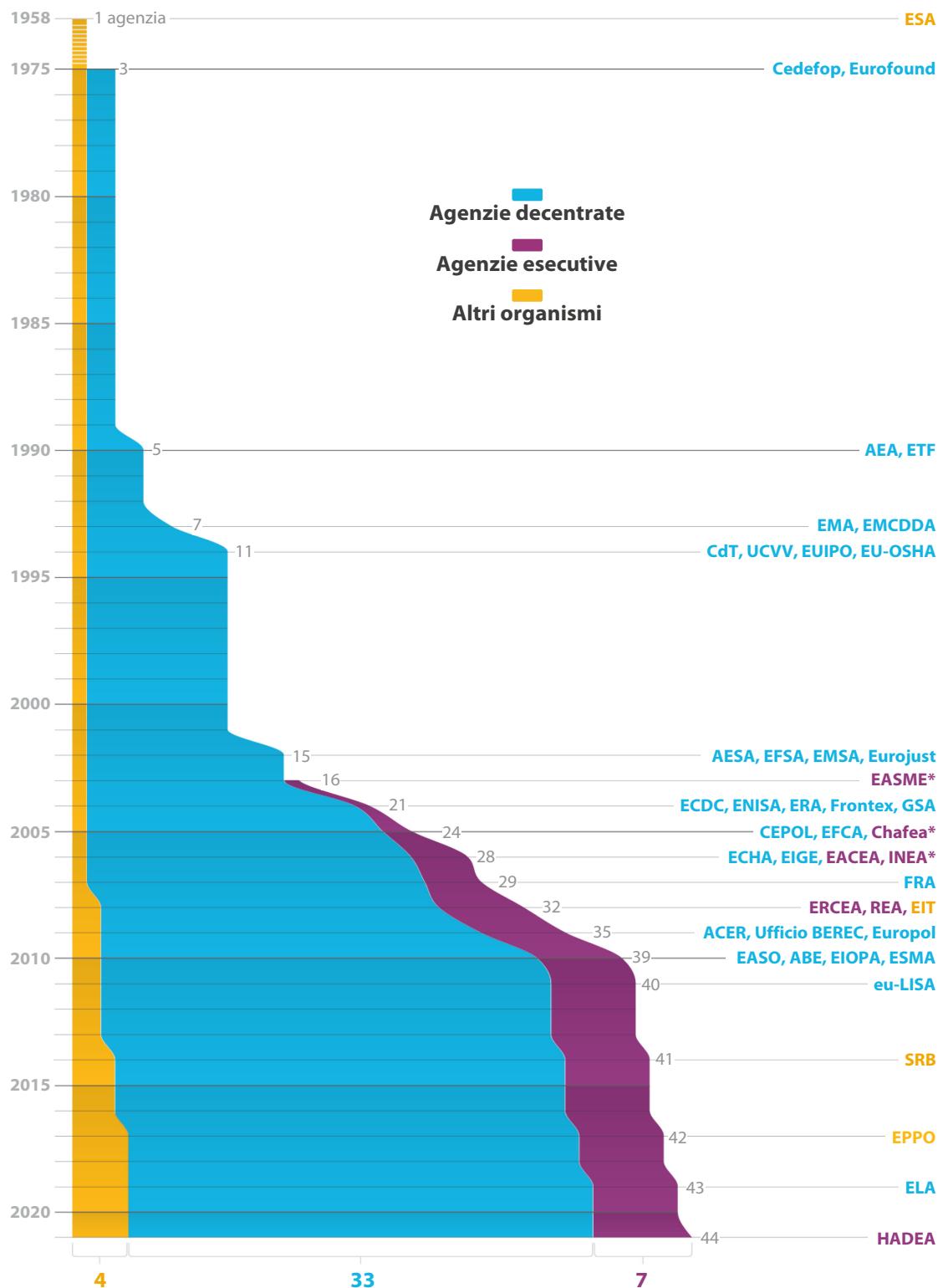
01 Le agenzie dell'UE sono entità giuridiche distinte istituite tramite un atto di diritto derivato allo scopo di svolgere specifici compiti tecnici, scientifici o gestionali che aiutino le istituzioni dell'UE a elaborare e attuare le politiche. Le agenzie hanno sede nei diversi Stati membri e possono influenzare significativamente settori di importanza vitale per la vita quotidiana dei cittadini europei, quali salute, prevenzione, sicurezza, libertà e giustizia. Nella presente sintesi, ci si riferisce ad agenzie specifiche usando la loro denominazione completa o abbreviata, fornita nell'elenco degli acronimi alla fine del documento.

02 Vi sono tre tipi di agenzie dell'UE: agenzie decentrate, agenzie esecutive della Commissione europea e altri organismi. Di seguito sono descritte le differenze fra questi tre tipi.

03 Il numero di agenzie è aumentato nel corso degli anni e, a fine 2020, se ne contavano 43, come illustra la [figura 1](#). Nella figura è inclusa anche l'HADEA (Agenzia esecutiva europea per la salute e il digitale), l'agenzia istituita più di recente, il 1° aprile 2021⁴. Contemporaneamente, la Chafea ha cessato di esistere, mentre l'INEA e l'EASME sono state rinominate, rispettivamente, CINEA (Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente) ed Eisma (Agenzia esecutiva del Consiglio europeo per l'innovazione e delle PMI).

⁴ Decisione di esecuzione (UE) 2021/173 della Commissione del 12 febbraio 2021 (GU L 50 del 15.2.2021, pag. 9).

Figura 1 – Cronologia e panoramica dell'aumento del numero di agenzie



* Il 1° aprile 2021 la Chafea ha cessato di esistere, l'INEA è diventata CINEA e l'EASME è diventata Eisma

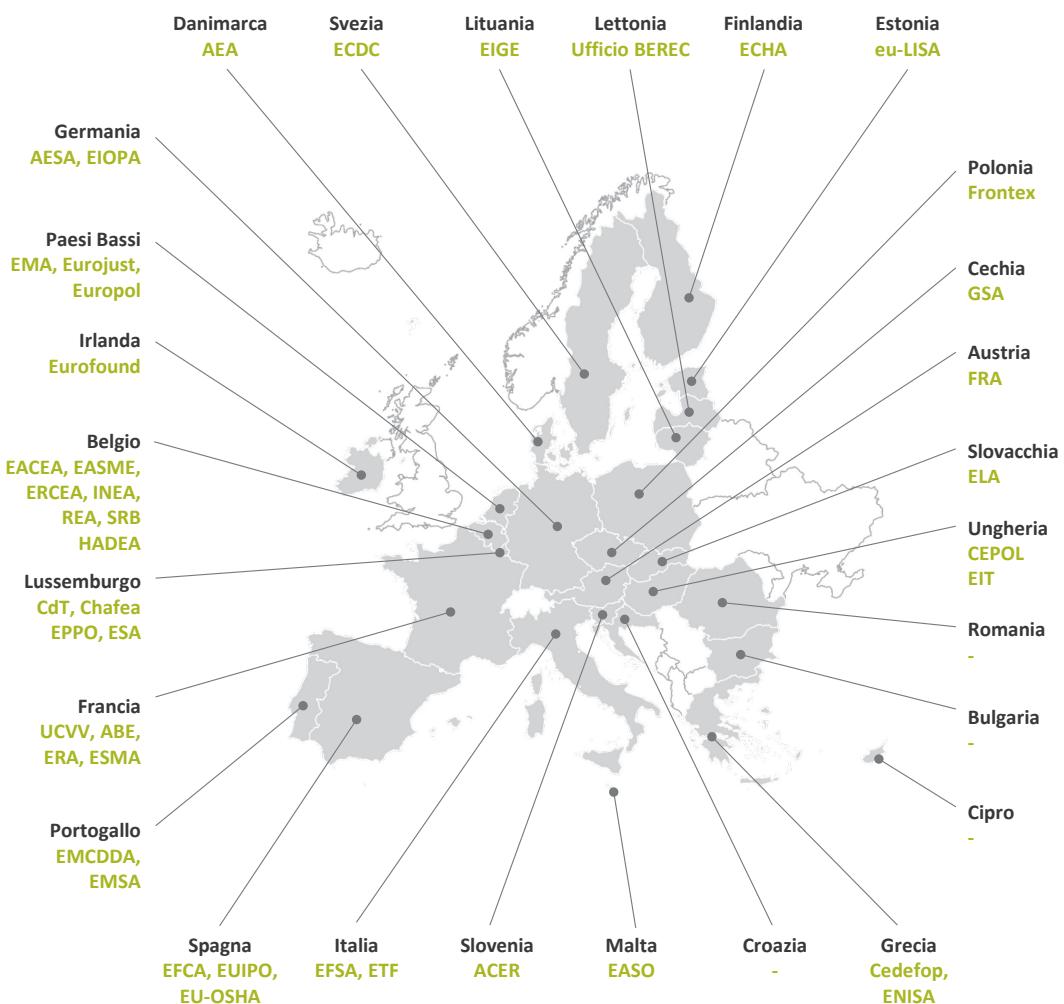
* Alcune agenzie operavano in precedenza come organizzazioni intergovernative con uno statuto diverso.

Nota: gli anni riportati nella figura si riferiscono alla data in cui è entrato in vigore l'atto istitutivo dell'agenzia.

Fonte: Corte dei conti europea.

04 Tutte le agenzie esecutive della Commissione europea hanno sede a Bruxelles. Le agenzie decentrate e gli altri organismi si trovano in varie città degli Stati membri dell'UE, come riporta la *figura 2*. La loro sede viene decisa dal Consiglio o congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

Figura 2 – Sedi delle agenzie negli Stati membri



Fonte: Corte dei conti europea.

Le agenzie decentrate rispondono a specifiche esigenze strategiche

05 Le 33 agenzie decentrate⁵ svolgono un ruolo importante nella preparazione e nell'attuazione delle politiche dell'UE, espletando in particolare compiti tecnici,

⁵ ACER, Ufficio BERE, Cedefop, CdT, CEPOL, UCVV, AESA, EASO, ABE, ECDC, ECHA, AEA, EFCA, EFSA, EIGE, EIOPA, ELA, EMA, EMCDDA, EMSA, ENISA, ERA, ESMA, ETF, EUIPO, eu-LISA, EU-OSHA, Eurofound, Eurojust, FRA, Frontex, GSA.

scientifici, operativi o di regolazione. Servono a rispondere a esigenze strategiche specifiche e a rafforzare la cooperazione europea mettendo in comune le competenze tecniche e specialistiche dell'UE e delle amministrazioni nazionali. Sono istituite per un periodo di tempo indefinito mediante regolamento del Consiglio o del Parlamento europeo e del Consiglio.

Le agenzie esecutive della Commissione europea attuano programmi dell'UE

06 Le sei agenzie esecutive della Commissione europea⁶ svolgono compiti esecutivi e operativi relativi a programmi UE. Il loro funzionamento è previsto per una durata determinata.

Gli altri organismi hanno mandati specifici

07 Gli altri quattro organismi sono: l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT), la Procura europea (EPPO), l'Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom (ESA) e il Comitato di risoluzione unico (SRB). L'EIT, che ha sede a Budapest, è un organismo dell'UE indipendente e decentrato, che mette in comune risorse scientifiche, imprenditoriali ed educative per rafforzare la capacità d'innovazione dell'Unione europea offrendo sovvenzioni. È stato istituito per un periodo di tempo indeterminato. L'EPPO è un organismo indipendente dell'Unione che è preposto alla lotta contro i reati a danno del bilancio dell'Unione ed è operativo dal 1° giugno 2021. L'ESA, situata a Lussemburgo, è stata creata per un periodo indeterminato, allo scopo di assicurare un regolare ed equo approvvigionamento di combustibili nucleari agli utilizzatori dell'UE, conformemente al trattato Euratom. L'SRB, che ha sede a Bruxelles, è la più importante autorità del meccanismo di risoluzione unico nell'unione bancaria europea. La sua missione è garantire la risoluzione ordinata delle banche in dissesto o a rischio di dissesto, con il minore impatto possibile sull'economia reale e sulle finanze pubbliche degli Stati membri dell'UE e di altri soggetti.

⁶ Chafea (che ha cessato di esistere il 1° aprile 2021), EACEA, EASME (EisMEA dal 1° aprile 2021), ERCEA, INEA (CINEA dal 1° aprile 2021), HADEA (dal 1° aprile 2021) e REA.

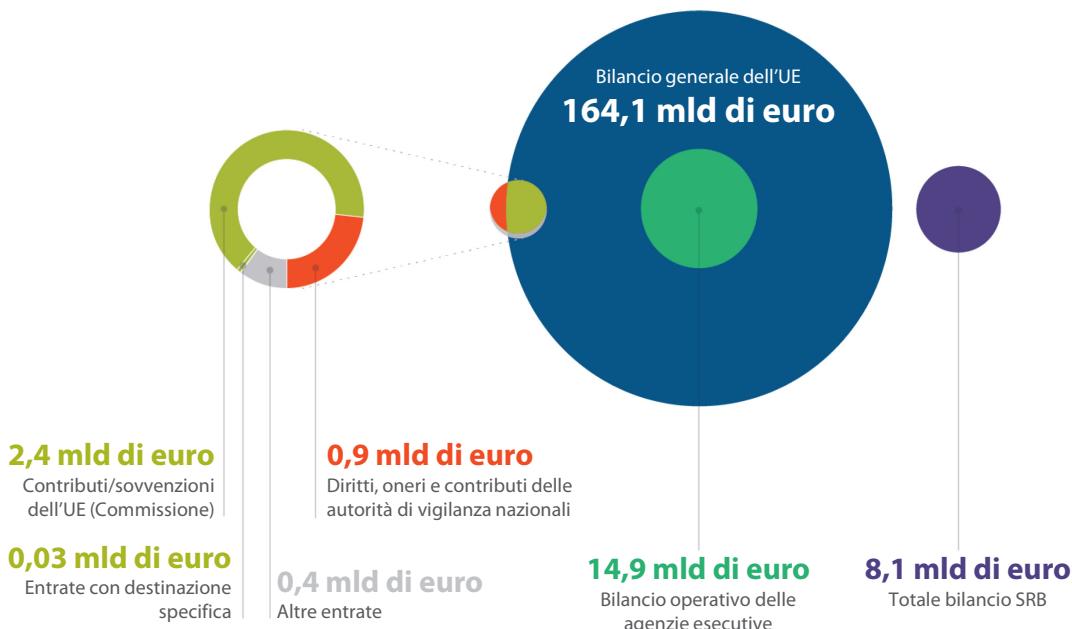
Le agenzie sono finanziate da varie fonti e nell'ambito di diverse rubriche del QFP

08 Nel 2020 il bilancio complessivo di tutte le agenzie, escluso l'SRB, era pari a 3,7 miliardi di euro, ossia al 2,2 % del bilancio generale dell'UE per tale esercizio (2,2 % nel 2019), come indica la *figura 3*.

09 La dotazione finanziaria dell'SRB per il 2020 ammontava a 8,1 miliardi di euro (7,9 miliardi di euro nel 2019). Essa è costituita dai contributi forniti dagli enti creditizi e da talune imprese di investimento per istituire il Fondo di risoluzione unico e finanziare la spesa amministrativa dell'SRB.

10 I bilanci delle agenzie decentrate e degli altri organismi coprono le spese operative, amministrative e per il personale. Le agenzie esecutive attuano programmi finanziati dal bilancio della Commissione europea e i loro bilanci (circa 273 milioni di euro in totale nel 2020) coprono solamente le rispettive spese amministrative e per il personale. La spesa (stanziamenti di impegno) eseguita dalle sei agenzie esecutive per conto della Commissione europea è ammontata nel 2020 a circa 14,9 miliardi di euro (13,9 miliardi di euro nel 2019).

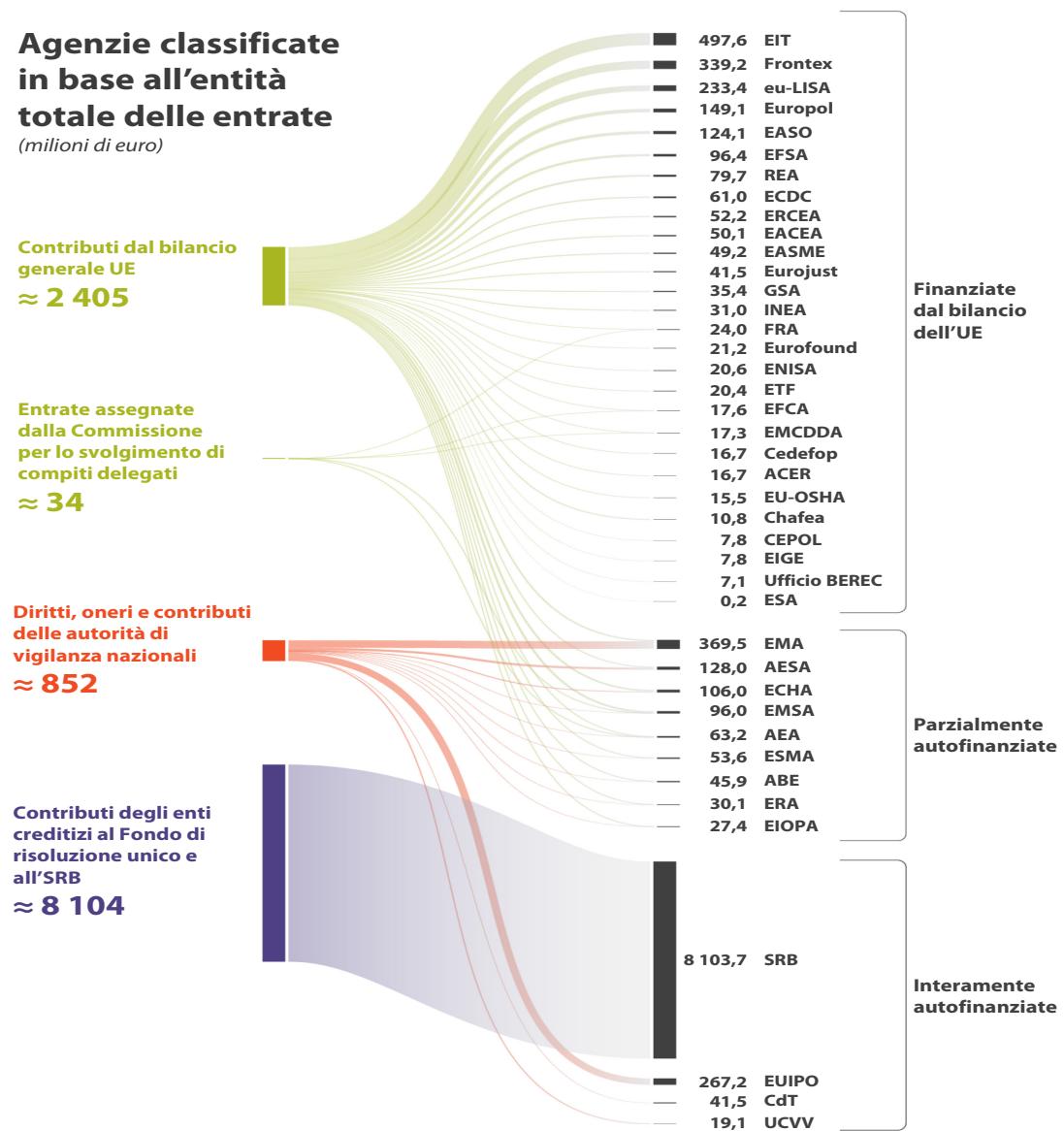
Figura 3 – Le fonti di finanziamento delle agenzie per il 2020



Fonte: progetto di bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio finanziario 2020; conti annuali definitivi 2020 dell'Unione europea e relazioni annuali di attività delle agenzie esecutive per il 2020; elaborazione a cura della Corte.

11 Per la maggior parte, le agenzie (incluse tutte le agenzie esecutive) sono quasi interamente finanziate dal bilancio generale dell'UE. Le altre sono finanziate, in tutto o in parte, mediante diritti e oneri versati dalle industrie, nonché con contributi diretti dei paesi che partecipano alle loro attività. La *figura 4* mostra la scomposizione delle dotazioni di bilancio delle agenzie per fonte di entrate.

Figura 4 – Dotazioni di bilancio delle agenzie per il 2020, per fonte di entrate



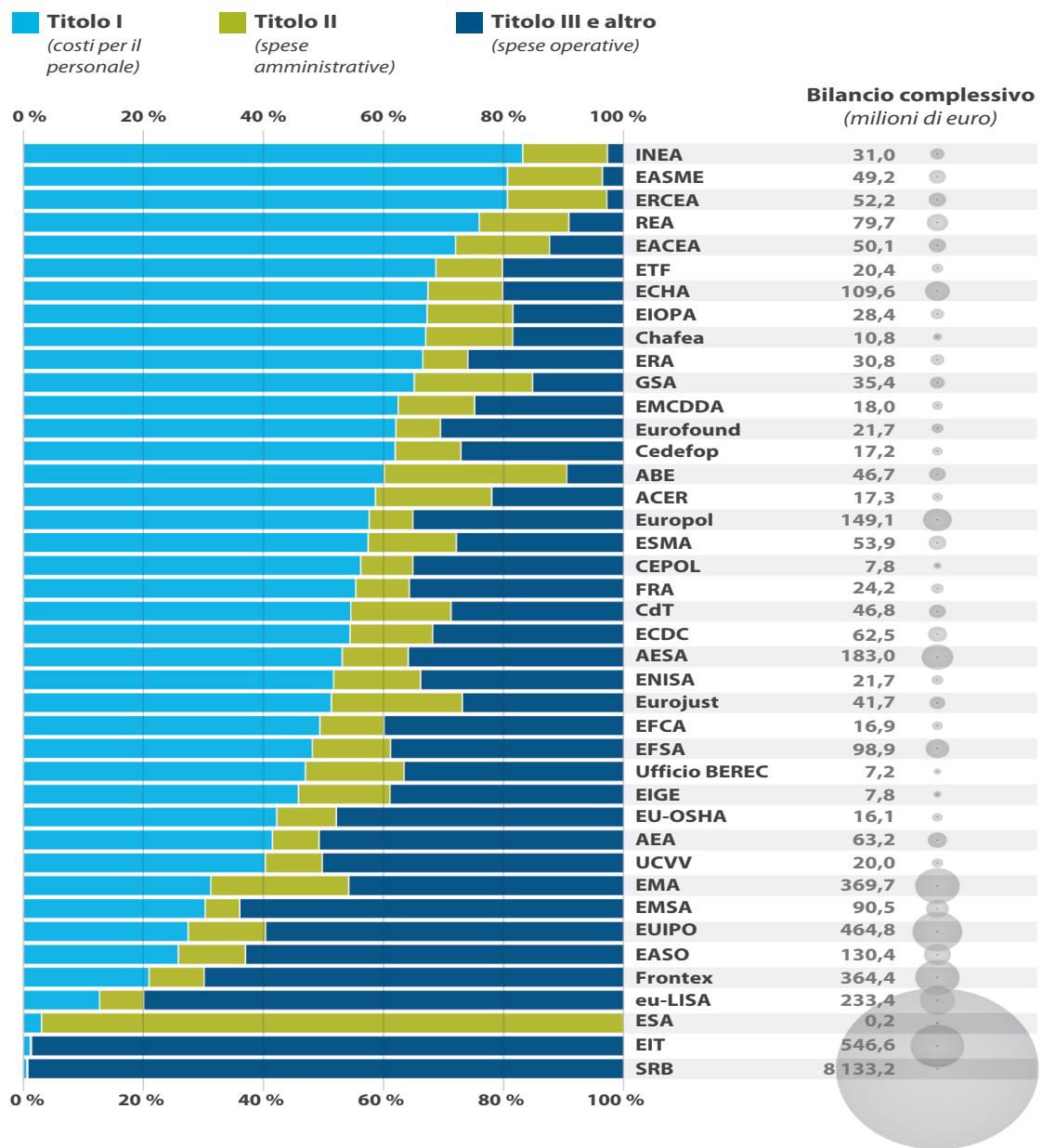
* Il bilancio rettificato della GSA adottato per l'esercizio 2020 ammontava a 35,4 milioni di euro. Riguardo alle attività operative finanziate mediante entrate con destinazione specifica, tale bilancio rettificato includeva una menzione per memoria e una stima per il 2020 di 728,6 milioni di euro in stanziamenti di impegno e di 1 328,7 milioni in stanziamenti di pagamento. Nel 2020, le spese effettive coperte da entrate con destinazione specifica sono ammontate a 402,1 milioni di euro in impegni e a 753 milioni in pagamenti.

Nota: non sono comprese altre entrate varie o riserve di bilancio.

Fonte: conti annuali definitivi 2020 delle agenzie, elaborazione a cura della Corte.

12 La *figura 5* riporta le dotazioni di bilancio delle agenzie per il 2020. Le dotazioni suddette sono scomposte per tipo di spesa (Titolo I: spese per il personale; Titolo II: spese amministrative; Titolo III: spese operative, con eventuali altri titoli usati) anziché per attività.

Figura 5 – Spese delle agenzie nel 2020 per titolo di bilancio



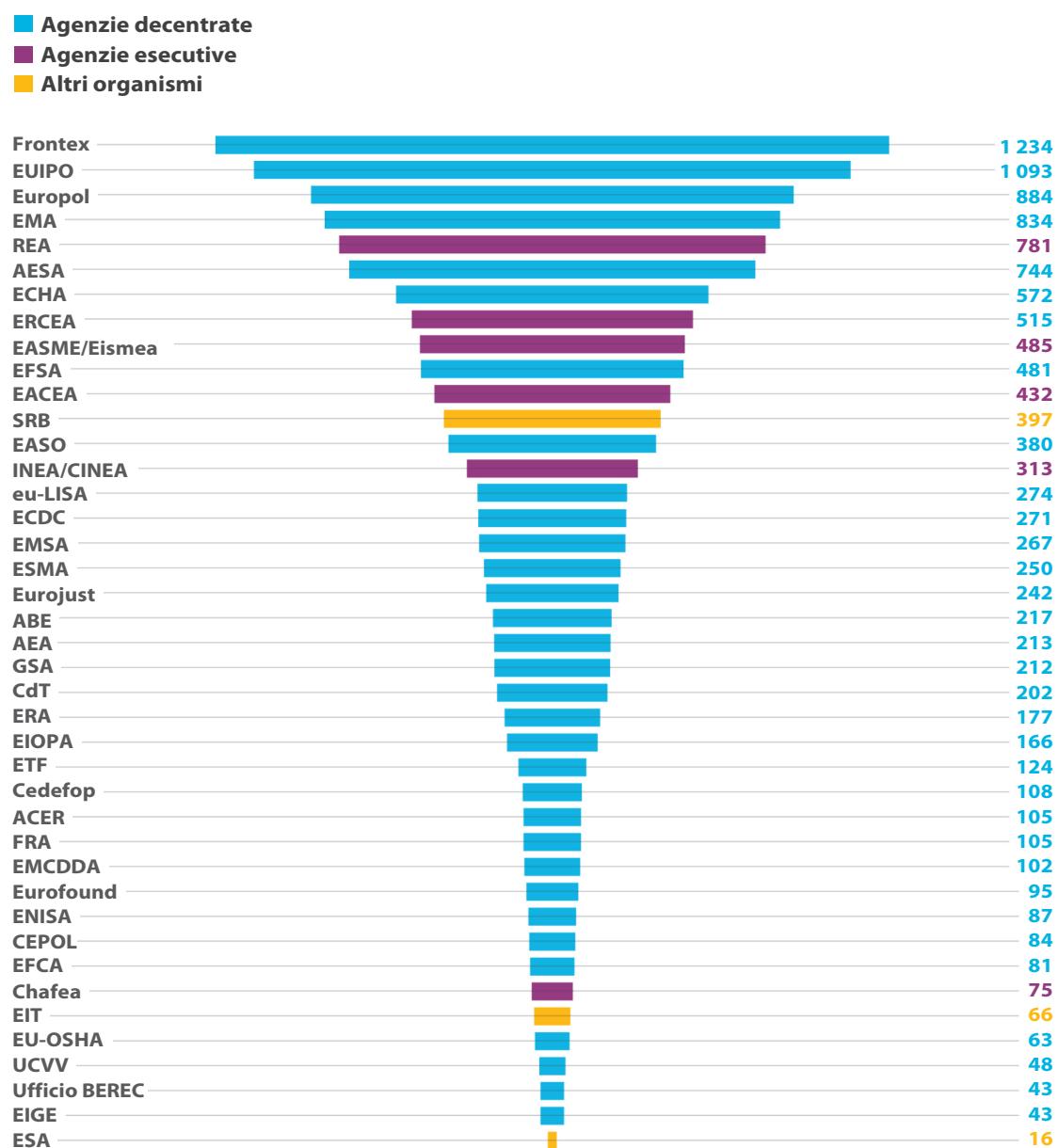
* Il bilancio rettificato della GSA adottato per l'esercizio 2020 ammontava a 35,4 milioni di euro. Riguardo alle attività operative finanziate mediante entrate con destinazione specifica, tale bilancio rettificato includeva una menzione per memoria e una stima per il 2020 di 728,6 milioni di euro in stanziamenti di impegno e di 1 328,7 milioni in stanziamenti di pagamento. Nel 2020, le spese effettive coperte da entrate con destinazione specifica sono ammontate a 402,1 milioni di euro in impegni e a 753 milioni in pagamenti.

Nota: il dato relativo all'SRB è composto da due parti; una prima parte con 118 milioni di euro per l'amministrazione del Comitato e una seconda parte con 8 016 milioni di euro per il Fondo.

Fonte: dati a bilancio: conti annuali definitivi 2020 delle agenzie, elaborazione a cura della Corte.

13 Nella *figura 6* è indicato il numero di agenti presenti nell’organico delle agenzie a fine 2020. In totale, le agenzie contavano 12 881 agenti⁷ (contro 11 900 circa nel 2019), ossia pressoché il 18 % del numero complessivo di agenti⁸ impiegati dalle istituzioni e dalle agenzie dell’UE.

Figura 6 – Ripartizione del personale per agenzia a fine 2020



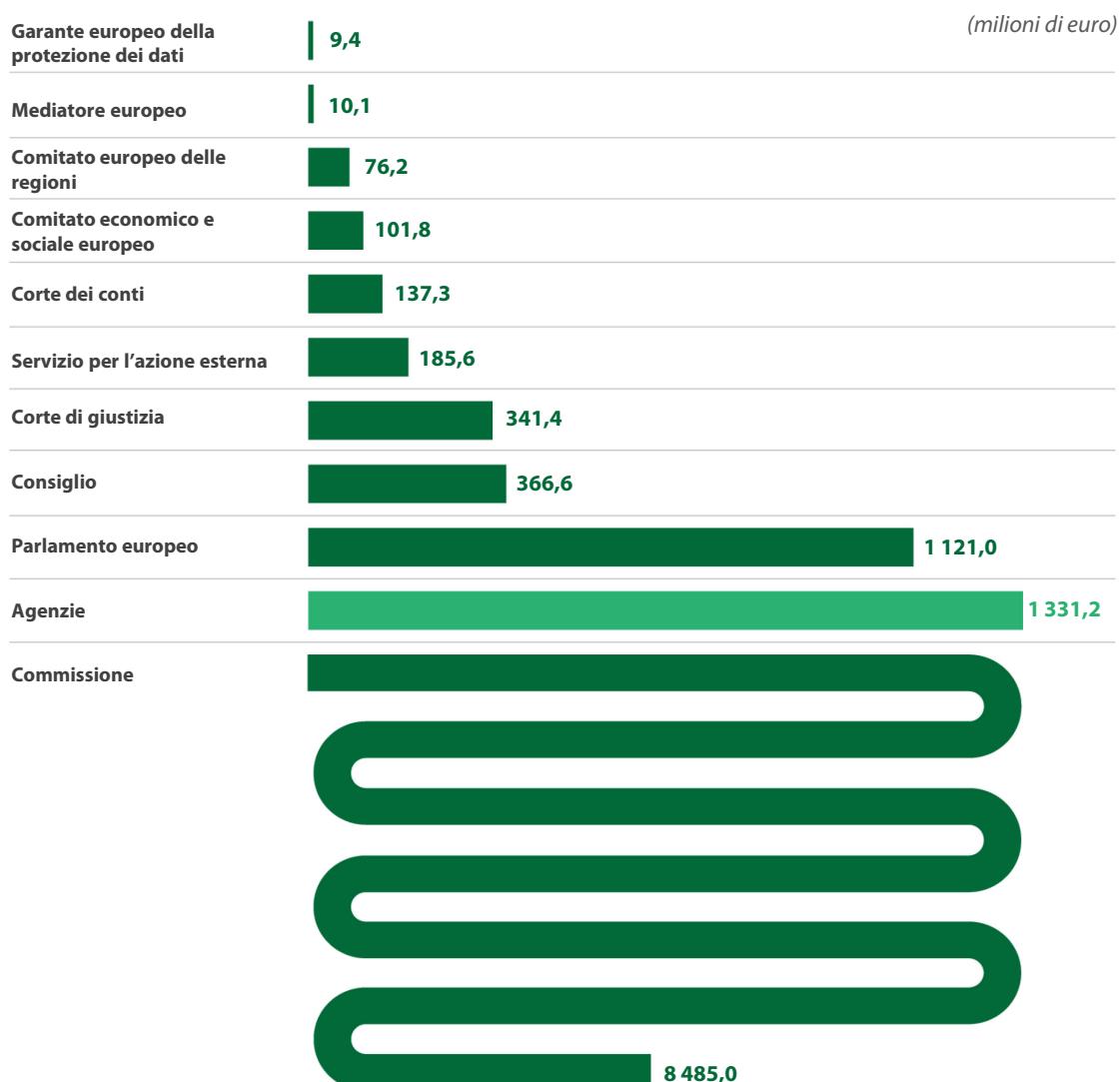
Fonte: elaborazione a cura della Corte.

⁷ I dati relativi agli “agenti” corrispondono al numero effettivo di posti occupati da funzionari permanenti, agenti temporanei e contrattuali, nonché esperti nazionali distaccati al 31 dicembre 2020.

⁸ I dati indicati sono basati sugli equivalenti a tempo pieno (ETP) di funzionari permanenti, agenti temporanei e contrattuali, nonché esperti nazionali distaccati.

14 La maggior parte delle agenzie non attua grandi programmi di spesa operativa, ma svolge piuttosto compiti di natura tecnica, scientifica o di regolazione. Di conseguenza, i bilanci della maggior parte delle agenzie sono costituiti prevalentemente dalle spese amministrative e per il personale (cfr. *figura 5*). Nel complesso, le spese amministrative e per il personale delle agenzie rappresentano circa il 10,9 % della totalità della spesa amministrativa e per il personale dell'UE (cfr. *figura 7*).

Figura 7 – Spese amministrative e per il personale* delle istituzioni e degli organismi dell'UE nel 2020 (milioni di euro)

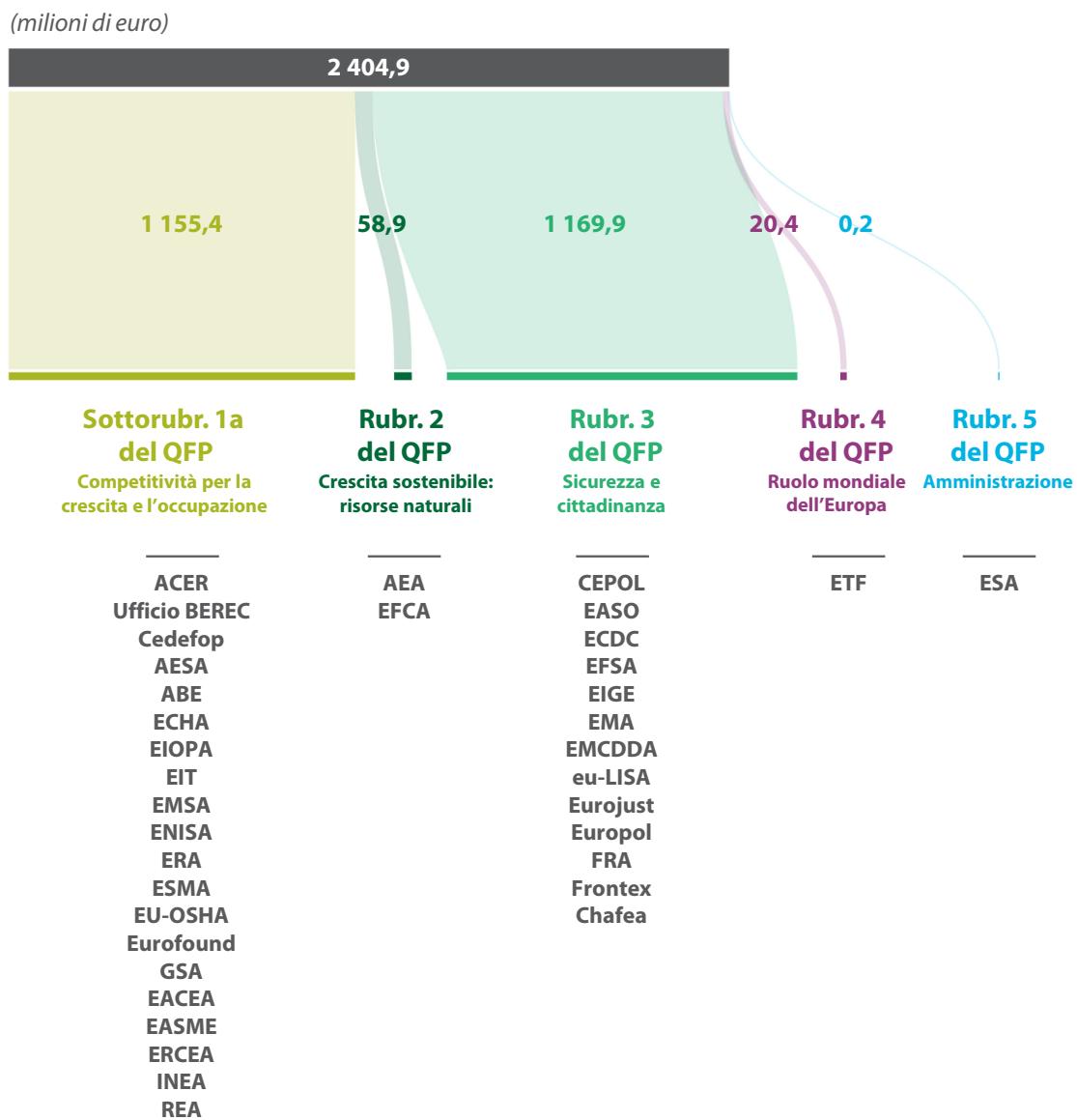


* Le spese per il personale riguardano il personale addetto sia ad attività operative che ad attività amministrative. I contributi pensionistici non sono compresi nei dati relativi alle agenzie (ad eccezione delle agenzie totalmente o parzialmente autofinanziate).

Fonte: bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio finanziario 2020; conti annuali definitivi della Commissione europea per l'esercizio finanziario 2020 e conti annuali definitivi 2020 delle agenzie, elaborazione a cura della Corte.

15 I contributi di 2,4 miliardi di euro provenienti dal bilancio generale dell'UE sono finanziati a titolo di diverse rubriche del QFP, come illustrato nella [figura 8](#).

Figura 8 – Finanziamento delle agenzie per rubrica del QFP nel bilancio generale dell'UE

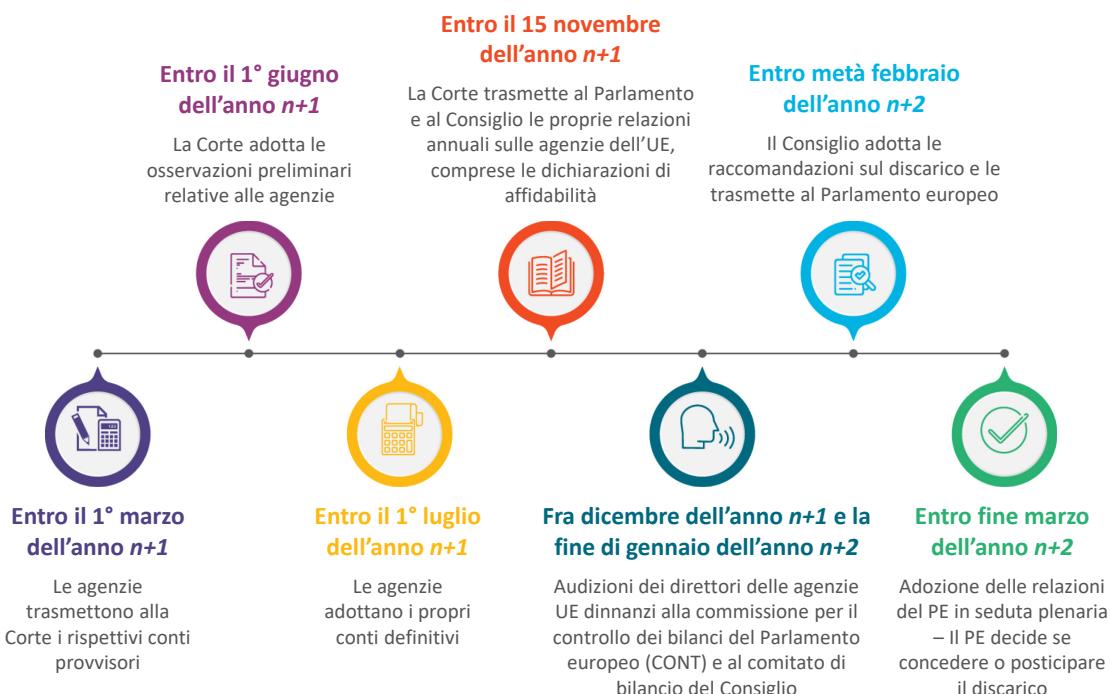


Fonte: conti annuali definitivi 2020 delle agenzie, elaborazione a cura della Corte.

I dispositivi di bilancio e di discarico sono simili per tutte le agenzie, eccetto per EUIPO, UCVV e SRB

16 Il Parlamento europeo e il Consiglio sono responsabili delle procedure annuali di bilancio e di discarico per la maggior parte delle agenzie decentrate e degli altri organismi e per tutte le agenzie esecutive della Commissione europea. Il calendario della procedura di discarico è riportato nella *figura 9*.

Figura 9 – Procedura di discarico per la maggior parte delle agenzie



Fonte: Corte dei conti europea.

17 Tuttavia, le due agenzie decentrate interamente autofinanziate (UCVV e EUIPO) sono soggette alle procedure di bilancio e di discarico espletate, rispettivamente, dal consiglio di amministrazione e dal comitato del bilancio, anziché dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Analogamente, la procedura di bilancio e di discarico annuale dell'SRB è di responsabilità esclusiva del Comitato stesso.

La rete delle agenzie dell'UE facilita la cooperazione tra le agenzie e la comunicazione con i portatori di interessi

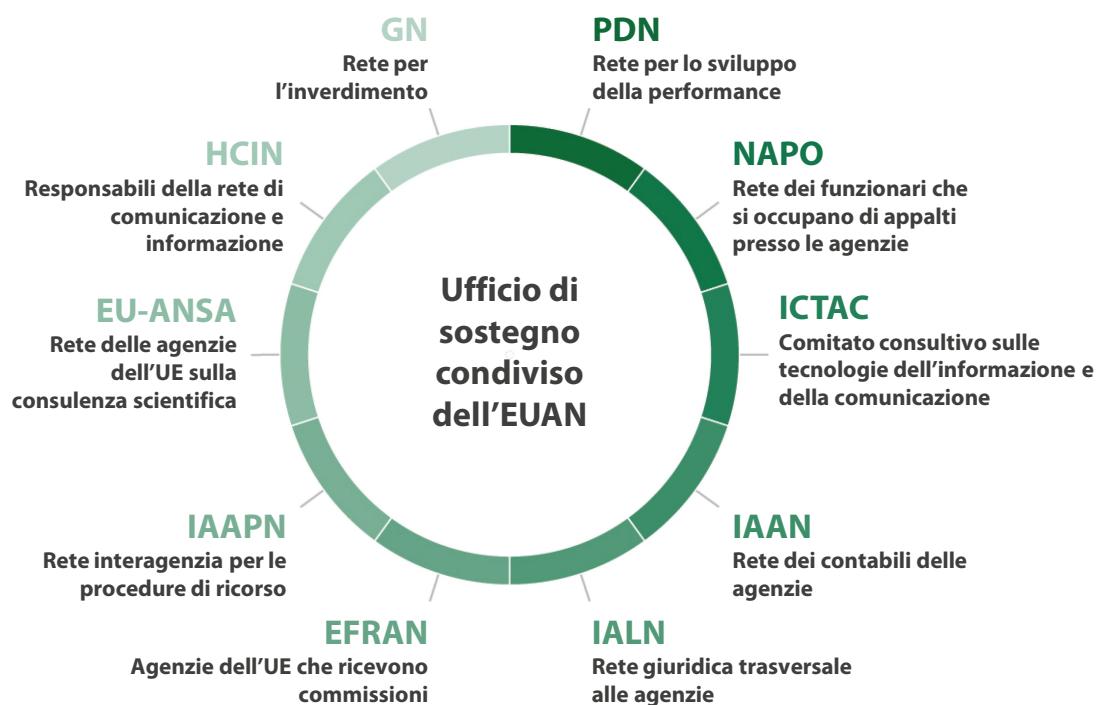
18 La rete delle agenzie dell'UE (EUAN) è stata da queste istituita come piattaforma di cooperazione al fine di accrescere la loro visibilità, di individuare e promuovere possibili incrementi di efficienza e di apportare valore aggiunto. Riconosce la necessità di una comunicazione più coordinata tra agenzie, portatori di interessi coinvolti e il

pubblico su problematiche comuni, nonché fornisce un primo punto d'accesso per raccogliere e diffondere informazioni fra tutte le agenzie. L'EUAN opera sulla base delle priorità stabilite dalle agenzie in un'agenda strategica quinquennale e di programmi di lavoro annuali che specificano attività e obiettivi. Nel 2020, l'EUAN ha approvato la propria seconda strategia pluriennale (2021-2027)⁹, inserendo la nuova direzione politica e strategica della Commissione europea intorno a due pilastri strategici:

- l'EUAN come modello di riferimento per l'eccellenza amministrativa;
- l'EUAN come partner istituzionale consolidato.

19 L'EUAN è presieduta ogni anno da un'agenzia diversa, a rotazione; le riunioni plenarie, coordinate dall'Ufficio di supporto congiunto, avvengono due volte all'anno. All'interno dell'EUAN esistono dieci sotto-reti tematiche (cfr. *figura 10*) che hanno un orientamento tematico e possono anche interagire con altre istituzioni dell'UE, le quali a loro volta possono far parte delle sotto-reti. La Corte partecipa attivamente ad alcune riunioni plenarie o a livello di sotto-reti condividendo le *buone pratiche* e fornendo informazioni sui processi e sulle risultanze di audit.

Figura 10 – Ufficio di supporto congiunto e sotto-reti dell'EUAN



Fonte: EUAN.

⁹ 2021-2027 *Strategy for the EU Agencies Network*, Bruxelles, 9 novembre 2020.

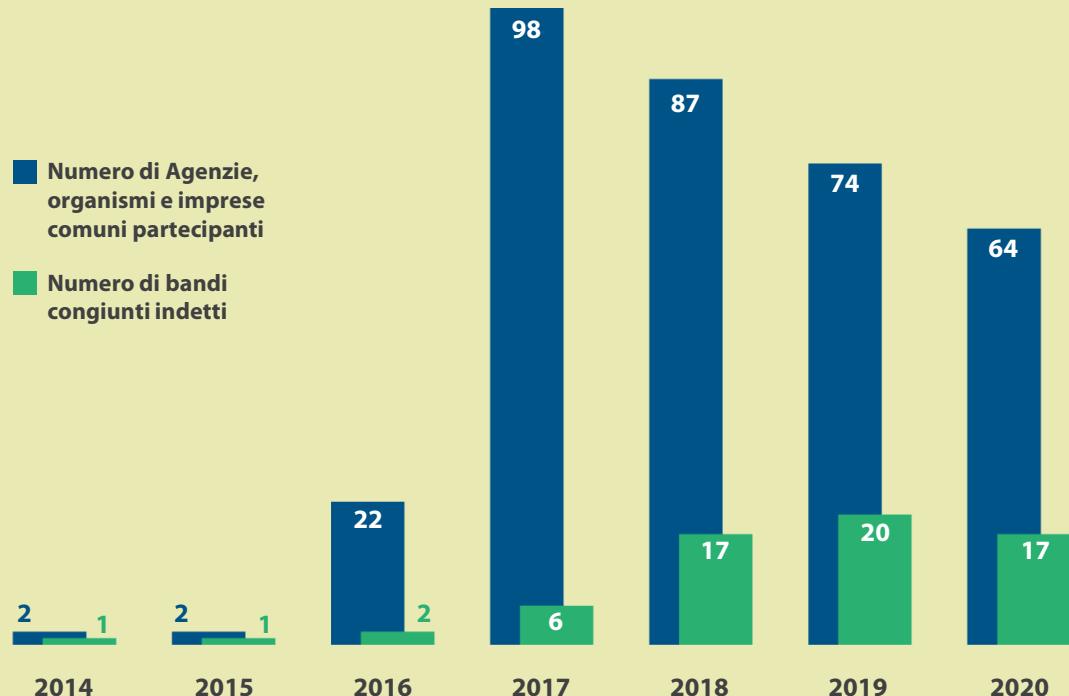
20 L'attività dell'EUAN ed entrambe le strategie pluriennali sono imprimate sul principio della condivisione dei servizi, delle conoscenze e delle competenze. Alcuni esempi di cooperazione includono la condivisione dei servizi nei settori di ripristino in caso di disastro, contabilità, appalti congiunti (cfr. *riquadro 1*), questioni relative alla pandemia di COVID-19 (cfr. *riquadro 2*) e protezione dei dati.

Riquadro 1

Esempio di cooperazione in materia di procedure di appalto congiunto

Gli appalti congiunti sono uno degli incentivi alla cooperazione promossa dall'EUAN. Come già segnalato nella relazione annuale della Corte sull'esercizio 2018, le agenzie decentrate e gli altri organismi, insieme alle imprese comuni dell'UE (organismi dell'UE) hanno anche esplorato la possibilità di ottenere una maggior efficienza amministrativa ed economie di scala tramite un maggiore ricorso a procedure di appalto congiunto. Il numero di bandi di gara congiuntamente indetti da organismi dell'UE è aumentato, passando da 1 a 17 fra il 2014 e il 2020; a fine 2020, 64 organismi dell'UE avevano partecipato ad uno o più appalti congiunti (cfr. *figura 11*). Le procedure di appalto congiunto potrebbero realizzare incrementi di efficienza ed economie di scala.

Figura 11 – Numero di bandi congiunti



Fonte: EUAN.

Riquadro 2

Condivisione delle informazioni sulle misure di risposta durante la pandemia di COVID-19

A seguito allo scoppio della pandemia di COVID-19, l’Ufficio di sostegno condiviso dell’EUAN ha svolto un ruolo attivo nel coordinamento delle misure di risposta. Nell’aprile 2020, l’EUAN ha istituito un gruppo consultivo in materia di nuove modalità di lavoro: un gruppo di lavoro informale inteso come piattaforma per lo scambio di informazioni tra i responsabili delle risorse delle agenzie. Dalla sua istituzione, il gruppo di lavoro si è riunito 27 volte. Ha contribuito ad allineare le procedure delle agenzie su politiche riguardanti misure generalizzate di telelavoro, appalti congiunti per dispositivi di protezione individuale e politiche per il rientro in ufficio. Ha anche rappresentato un canale per coordinare le tematiche connesse alla COVID-19 che le agenzie intendevano segnalare alla Commissione europea.

Le azioni dell’EUAN sono state riconosciute dal Mediatore europeo, che l’ha designata, insieme ad altri, come candidata al premio di buona amministrazione 2021 per il coordinamento della risposta delle agenzie dell’UE alla crisi della COVID-19¹⁰.

Fonte: EUAN e Mediatore europeo.

¹⁰ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/event-document/en/141316>.

L'audit espletato dalla Corte

Mandato della Corte

21 Come disposto dall'articolo 287 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'audit della Corte ha riguardato¹¹:

- i conti di tutte le 41 agenzie, che comprendono i rendiconti finanziari¹² e le relazioni sull'esecuzione del bilancio¹³ per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2020, e
- la legittimità e regolarità delle operazioni alla base di tali conti.

22 Sulla base delle risultanze di audit, per ogni agenzia la Corte presenta al Parlamento europeo e al Consiglio, o alle altre autorità di discarico (cfr. paragrafo [17](#)), una dichiarazione concernente l'affidabilità dei rispettivi conti e la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. Ove opportuno, la Corte integra le dichiarazioni di affidabilità con importanti osservazioni di audit.

La Corte notifica agli organismi UE competenti, OLAF ed EPPO, i presunti casi di frode

23 La Corte collabora con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) per quanto riguarda frodi, corruzione e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE. Su richiesta dell'Ufficio, la Corte condivide con quest'ultimo informazioni di audit sulle agenzie dell'UE che potrebbero essere utili alle indagini dell'OLAF. Benché gli audit della Corte non siano specificamente finalizzati all'individuazione di casi di frode, la Corte consulta inoltre l'OLAF nel caso in cui durante il lavoro di audit vengano individuate attività sospette. Per l'esercizio finanziario 2020, tale cooperazione è stata anche estesa alla Procura europea (EPPO), che ha di recente iniziato la propria attività

¹¹ L'ELA e l'EPPO non sono state sottoposte ad audit nel 2020, in quanto non erano autonome finanziariamente.

¹² I rendiconti finanziari comprendono lo stato patrimoniale, il conto del risultato economico, il prospetto dei flussi di cassa, il prospetto delle variazioni delle attività nette, un riepilogo delle politiche contabili significative e altre note esplicative.

¹³ Le relazioni sull'esecuzione del bilancio sono relazioni che aggregano tutte le operazioni di bilancio e le note esplicative.

ed è competente per individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione. La Corte ha segnalato all’EPPO un caso di sospetta frode relativo a un’agenzia dell’UE e ha informato l’OLAF al riguardo. Inoltre, a partire dall’esercizio finanziario 2021, la Corte ha segnalato all’OLAF (prima che fosse istituita l’EPPO) altre otto agenzie per uno o più casi di presunta frode nel campione di operazioni considerato.

Digitalizzazione delle procedure di audit alla Corte dei conti europea

24 La Corte ha ravvisato nell’audit annuale delle agenzie dell’UE un’opportunità per testare il potenziale delle procedure di audit automatizzate. L’audit delle agenzie dell’UE comprende circa 200 procedure di audit riguardanti settori quali pagamenti, retribuzioni, appalti, bilancio, assunzioni e conti annuali. Nel 2019, la Corte ha avviato un progetto pilota riguardante l’automazione delle procedure per l’audit sulla legittimità e la regolarità degli impegni, dei pagamenti e delle retribuzioni, nonché per l’audit dei conti. Il progetto ha riguardato le sei agenzie esecutive dell’UE. A differenza della maggior parte delle agenzie decentrate¹⁴, le agenzie esecutive sono accomunate da procedure amministrative e da sistemi informatici (ossia il sistema di bilancio, il sistema contabile e il sistema di gestione delle risorse umane) simili.

25 Nel 2020 la Corte ha continuato il progetto pilota e ha perfezionato le procedure di audit precedentemente sviluppate in relazione alle agenzie esecutive, rendendole più precise al fine di ridurre il numero delle eccezioni da verificare. Gli auditor hanno inoltre attuato cinque nuove procedure automatizzate nel settore dell’audit dei conti. Come previsto, questo test non ha segnalato errori rilevanti. Gli auditor hanno però rilevato un risparmio in termini di tempo, come indica la *figura 12*. Tali risultati confermano la possibilità di notevoli risparmi, una volta automatizzate più procedure per più compiti di audit. L’automazione continuerà e sarà monitorata nei prossimi anni.

¹⁴ Cfr. paragrafi 2.26 e 2.27 della relazione annuale sulle agenzie dell’UE per l’esercizio finanziario 2017.

Figura 12 – Automazione dei test per l'audit dei conti

I **benefici principali** per le soluzioni progettate o sviluppate sono:

1	aumento del livello di affidabilità dell'audit attraverso il test dell'intera popolazione	4	Tempo medio di trattamento per agenzia	Tempo di trattamento per le 6 agenzie
2	Maggiore capacità degli auditor di espletare compiti con più valore aggiunto	~ 1 ora		~ 6 ore
3	Aumento della velocità di trattamento del 98 %	~ 60 secondi		~ 90 secondi

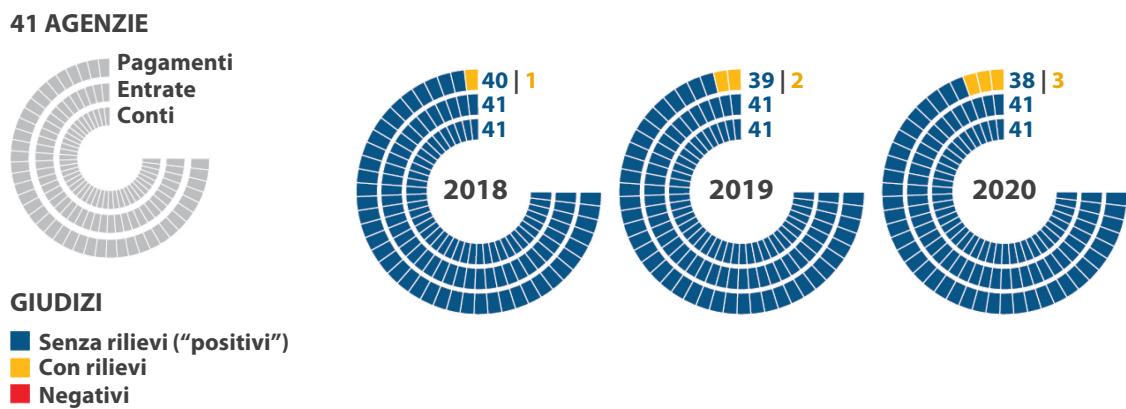
Fonte: Corte dei conti europea.

Cosa è stato riscontrato

Le risultanze degli audit annuali delle agenzie relativi all'esercizio finanziario 2020 sono nel complesso positive

26 Nel complesso, l'audit espletato dalla Corte sui conti annuali delle agenzie per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2020, nonché sulle entrate che ne sono alla base, ha confermato le risultanze positive esposte negli anni passati; sono tuttavia necessari miglioramenti per quanto riguarda i pagamenti alla base dei conti.

Figura 13 – Giudizi di audit annuali sui conti, sulle entrate e sui pagamenti delle agenzie nel periodo 2018-2020



Fonte: Corte dei conti europea.

Giudizi “positivi” sull'affidabilità dei conti di tutte le agenzie

27 Per l'esercizio finanziario 2020, la Corte formula giudizi di audit senza rilievi (“positivi”) sui conti di tutte le agenzie (cfr. *figura 13*).

I paragrafi d'enfasi sono importanti per comprendere i conti dell'EMA e dell'SRB

28 I paragrafi d'enfasi attirano l'attenzione su importanti questioni che sono fondamentali ai fini della comprensione dei conti da parte del lettore. Per l'esercizio finanziario 2020, la Corte ha usato paragrafi d'enfasi nelle relazioni concernenti due agenzie: l'**EMA** e l'**SRB**.

29 Per quanto riguarda l'**EMA**, l'agenzia precedentemente situata a Londra e avente ora sede ad Amsterdam, la Corte segnala un problema relativo al contratto di locazione dei locali occupati in precedenza dall'Agenzia a Londra. Il contratto, avente validità fino al 2039, non contempla disposizioni per una rescissione anticipata. Nel luglio 2019 l'Agenzia ha raggiunto un accordo con il proprietario ed è riuscita a sublocare, a partire dallo stesso mese, i locali della precedente sede, a condizioni conformi ai termini del contratto di locazione principale. Il contratto di sublocazione ha una scadenza corrispondente a quella del contratto di locazione dell'EMA. Poiché l'EMA rimane parte contraente del contratto di locazione, l'Agenzia potrebbe essere chiamata a rispondere dell'intero importo ancora dovuto a titolo di detto contratto in caso di inadempienza del subaffittuario. Al 31 dicembre 2020, i canoni di locazione ancora dovuti, gli oneri di servizio associati e i premi di assicurazione locativa a carico dell'EMA fino alla scadenza del contratto di locazione sono stimati in un totale di 377 milioni di euro.

30 Per quanto riguarda i conti dell'**SRB**, la Corte sottolinea che i ricorsi amministrativi o i procedimenti giudiziari relativi ai contributi tra alcuni enti creditizi e le autorità nazionali di risoluzione ed il Comitato, nonché le altre azioni legali intentate contro l'SRB dinanzi al Tribunale e alla Corte di giustizia dell'UE non sono stati sottoposti all'audit della Corte. Il loro possibile impatto sui rendiconti finanziari del Comitato (in particolare sulle passività potenziali, gli accantonamenti e le passività) per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2020 è oggetto di uno specifico, distinto audit annuale espletato dalla Corte, come disposto dall'articolo 92, paragrafo 4, del regolamento sul meccanismo di risoluzione unico (regolamento SRM).

31 Inoltre, la Corte richiama l'attenzione sulle note riportate nei rendiconti finanziari dei conti definitivi dell'**SRB**, in cui è descritto il possibile impatto sul portafoglio degli investimenti alla luce della crisi in corso provocata dalla pandemia di COVID-19.

Il paragrafo “Altre questioni” si sofferma su una questione di importanza specifica per la Chafea

32 **Chafea** ha terminato la propria attività il 1° aprile 2021 e i suoi compiti sono stati ridistribuiti fra altre agenzie. Dal momento che tali agenzie sono però altre entità consolidate dell'UE, ciò non ha alcun impatto sull'ammontare dell'attivo e del passivo nei conti annuali dell'Agenzia relativi al 2020.

Giudizi “positivi” sulla legittimità e regolarità delle entrate alla base dei conti di tutte le agenzie

33 La Corte formula giudizi senza rilievi (“positivi”) sulla legittimità e regolarità delle entrate alla base dei conti di tutte le agenzie.

Il paragrafo d’enfasi aiuta a comprendere meglio le entrate dell’SRB

34 Un paragrafo d’enfasi è stato inserito anche nella relazione concernente l’SRB, riguardo alla questione descritta al paragrafo **30**.

I paragrafi “Altre questioni” si soffermano su questioni di importanza specifica per l’ESMA e l’SRB

35 Nel caso dell’**ESMA**, le commissioni addebitate alle agenzie di rating del credito si basano sulle loro entrate in qualità di persone giuridiche, ma non in qualità di gruppo o gruppo di entità collegate. Tale fatto crea un’opportunità quasi legittima di ridurre o evitare le commissioni attraverso il trasferimento delle entrate dalle agenzie di rating del credito sotto la giurisdizione dell’UE a entità a loro collegate residenti al di fuori dell’UE. Non si conosce il probabile effetto finanziario derivante da questa lacuna nei regolamenti. L’ESMA è consapevole del rischio e ha pubblicato un documento di consultazione¹⁵ il 29 gennaio 2021. Successivamente a tale documento, il 21 giugno 2021 ha presentato alla Commissione europea una perizia tecnica sulla modifica del regolamento al fine di attenuare il rischio.

36 Per l’**ESMA**, inoltre, le commissioni applicate ai repertori di dati sulle negoziazioni sono calcolate in base al fatturato pertinente di ciascun repertorio. Sebbene il regolamento sulle commissioni non stabilisca un quadro di controllo completo e coerente per assicurare l’attendibilità delle informazioni, per tutti i repertori di dati sulle negoziazioni i revisori indipendenti hanno potuto formulare giudizi in cui dichiaravano che i relativi rendiconti finanziari per il 2019 (usati per calcolare le commissioni) fornivano un’immagine fedele e veritiera. Tuttavia, le informazioni presentate sul numero di negoziazioni segnalate a ciascun repertorio di dati nel corso del 2019 e sul numero di negoziazioni in essere registrate al 31 dicembre 2019 sono state sottoposte a un esame solo limitato dei revisori indipendenti. Nel marzo 2021,

¹⁵ Documento di consultazione ESMA 80-196-5019. Cfr. <https://www.esma.europa.eu/press-news/consultations/public-consultation-fees-charged-credit-rating-agencies-esma>.

l'ESMA ha pubblicato un documento di consultazione¹⁶, nel quale propone una semplificazione del metodo utilizzato per determinare il fatturato dei repertori di dati sulle negoziazioni al fine di calcolare le commissioni annuali di vigilanza: vengono incluse unicamente le entrate ed escluse le cifre delle attività.

37 Senza mettere in discussione il proprio giudizio di audit ufficiale, la Corte ha sottolineato che i contributi al fondo gestito dall'**SRB** vengono calcolati sulla base delle informazioni fornite dagli enti creditizi al Comitato stesso. L'audit espletato dalla Corte sulle entrate dell'**SRB** è stato basato su queste informazioni ma non ne ha verificato l'attendibilità. Il regolamento SRM non statuisce un quadro di controllo esauriente e coerente che garantisca l'affidabilità di tali informazioni. Tuttavia, l'**SRB** svolge controlli di coerenza ed analitici su dette informazioni, nonché controlli ex post a livello degli enti creditizi. Per di più, l'**SRB** non può comunicare dettagli riguardanti i calcoli dei contributi per ciascun ente creditizio effettuati in base alla correzione del rischio, poiché tali dettagli sono interconnessi e includono informazioni riservate su altri enti creditizi. Ciò inficia la trasparenza di tali calcoli.

Giudizi “positivi” sulla legittimità e regolarità dei pagamenti alla base dei conti delle agenzie, tranne che per ACER, eu-LISA ed ENISA

38 Per 38 agenzie, la Corte ha formulato giudizi di audit senza rilievi (“positivi”) sulla legittimità e regolarità dei pagamenti sottostanti i conti annuali per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2020. A giudizio della Corte, per queste agenzie i pagamenti sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittimi e regolari (cfr. *figura 13*).

39 Per l'**ACER** la Corte ha espresso un giudizio con rilievi in relazione alle constatazioni riportate nell'esercizio finanziario 2019. La Corte ha concluso che diversi contratti specifici nell'ambito di un contratto quadro per servizi informatici erano irregolari, in quanto non era stata esperita alcuna procedura di gara. I pagamenti irregolari effettuati nell'esercizio finanziario 2020 sono ammontati a 752 654 euro (pari al 3,7 % del totale degli stanziamenti di pagamento disponibili nel 2020).

40 Per l'**eu-LISA** la Corte formula un giudizio con rilievi basato su due procedure di appalto irregolari. In un caso, l'**eu-LISA** ha sottoscritto un contratto specifico per

¹⁶ Documento di consultazione ESMA74-362-1864.

Cfr.<https://www.esma.europa.eu/document/cp-technical-advice-simplification-tr-fees-under-sftr-and-emir>.

l'acquisizione di un software diverso da quello previsto dal contraente nell'offerta d'appalto per il contratto quadro associato, senza che quest'ultimo venisse modificato. L'acquisto di un prodotto diverso che esula dall'offerta di prezzo iniziale, a un prezzo differente da quello del prodotto originariamente offerto, costituisce uno scostamento dal contratto quadro. Nell'altro caso, l'eu-LISA ha firmato un buono d'ordine per servizi di manutenzione per un periodo di quattro anni. Ciò contravviene alle disposizioni del contratto quadro, che consente la fatturazione anticipata dei servizi solo per un anno. L'importo totale dei pagamenti considerati non conformi alle disposizioni del contratto quadro ammonta a 10 405 075 euro e rappresenta il 4,1 % di tutti gli stanziamenti di pagamento disponibili per l'esercizio finanziario 2020.

41 Per l'**ENISA**, il giudizio con rilievi riguarda una mancata delega per un membro del personale. Tra lo scadere di una delega temporanea, conferita dal precedente direttore esecutivo a un membro del personale, e la concessione della nuova delega da parte del nuovo direttore esecutivo è intercorso un periodo di tempo durante il quale il membro del personale ha autorizzato impegni di bilancio per un importo di 529 120 euro e pagamenti per 914 100 euro (3,5 % del totale degli stanziamenti di pagamento disponibili per il 2020) senza disporre di una delega valida.

Paragrafo “Altre questioni” su questioni di importanza specifica per l'**ACER**, l'**ENISA** e l'**EASO**

42 La Corte desidera attirare l'attenzione sul fatto che l'**ACER** e l'**ENISA** non hanno adottato norme interne per assicurare la continuità delle deleghe qualora gli ordinatori deleganti o delegati cessino le proprie funzioni. Ciò denota una debolezza significativa del sistema di controllo interno (per ulteriori informazioni, cfr. paragrafo **48** e seguenti).

43 Per l'**EASO**, la Corte rileva che un procedimento pendente dinanzi al Tribunale dell'Unione europea¹⁷ ha un'incidenza su alcuni aspetti del giudizio di audit. Nel 2020, l'EASO ha indetto una procedura aperta per la messa a disposizione di lavoratori interinali per rafforzare l'organico presso la propria sede e fornire sostegno alle attività a Malta. L'importo totale stimato era di 27,7 milioni di euro su 48 mesi. Nell'ottobre 2020, un'azione legale avverso l'EASO è stata intentata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea da parte dell'offerente non aggiudicatario per contestare l'esito della procedura di appalto.

¹⁷ Causa n. T-621/20 (EMCS/EASO).

44 Analogamente a quanto riportato nella relazione della Corte sui conti dell'**EIGE** per l'esercizio 2019, la Corte rileva che un procedimento pendente dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea¹⁸ ha un'incidenza su alcuni aspetti del proprio giudizio di audit. La causa riguarda vari quesiti posti dalla Corte suprema lituana in merito all'applicazione della direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁹, relativa al lavoro tramite agenzia interinale, alle agenzie dell'UE. La pronuncia della Corte di giustizia UE in merito a tali quesiti potrebbe avere un impatto sulla posizione della Corte dei conti europea circa l'impiego di lavoratori interinali da parte dell'**EIGE**: la Corte si è quindi astenuta dall'esprimersi, anche in relazione al seguito dato alle osservazioni formulate per gli esercizi precedenti, finché la Corte di giustizia non si sarà pronunciata in via definitiva in merito al procedimento.

Le osservazioni della Corte fanno riferimento ad ambiti di miglioramento per 23 agenzie

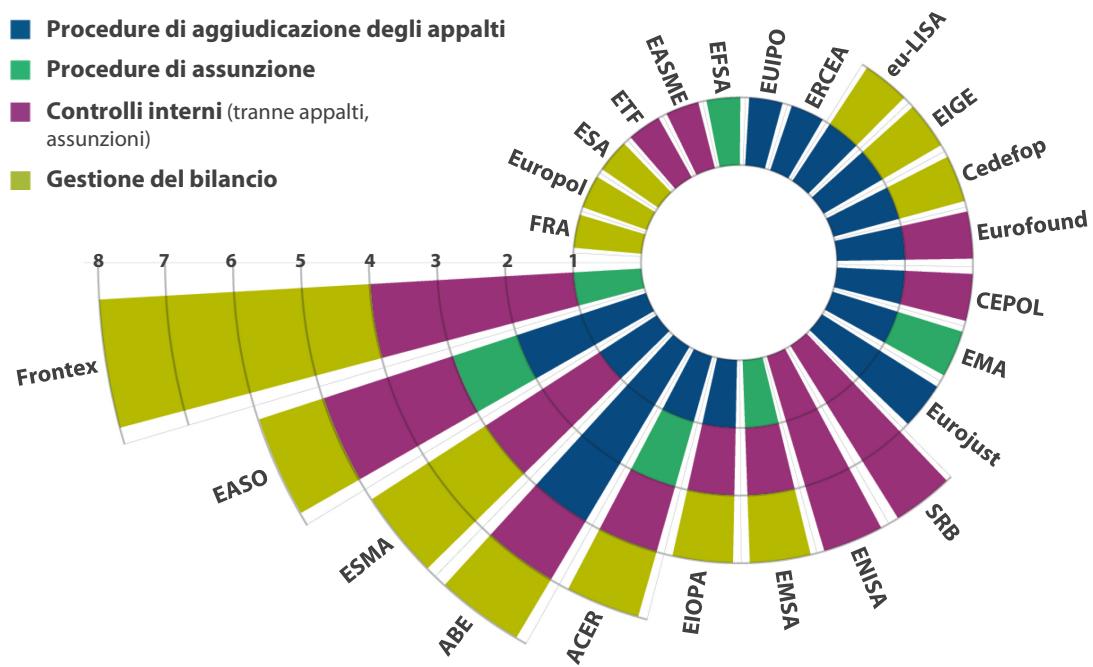
45 Oltre ai giudizi di audit, corredati dei paragrafi d'enfasi e dei paragrafi "Altre questioni", la Corte ha altresì formulato 54 osservazioni (per l'esercizio finanziario 2019 erano 82) concernenti 23 agenzie, per indicare ambiti dove sono necessari ulteriori miglioramenti. La maggior parte di tali osservazioni riguarda carenze nei controlli interni, nelle procedure di appalto pubblico e nella gestione del bilancio. Le debolezze nelle procedure di appalto pubblico restano la principale fonte di pagamenti irregolari.

46 Le *figure 14 e 15* mostrano il numero e i diversi tipi di osservazioni formulate per le 41 agenzie in tutta la relazione, compresi i giudizi con i relativi paragrafi d'enfasi e paragrafi "Altre questioni".

¹⁸ Causa C-948/19 (Manpower Lit).

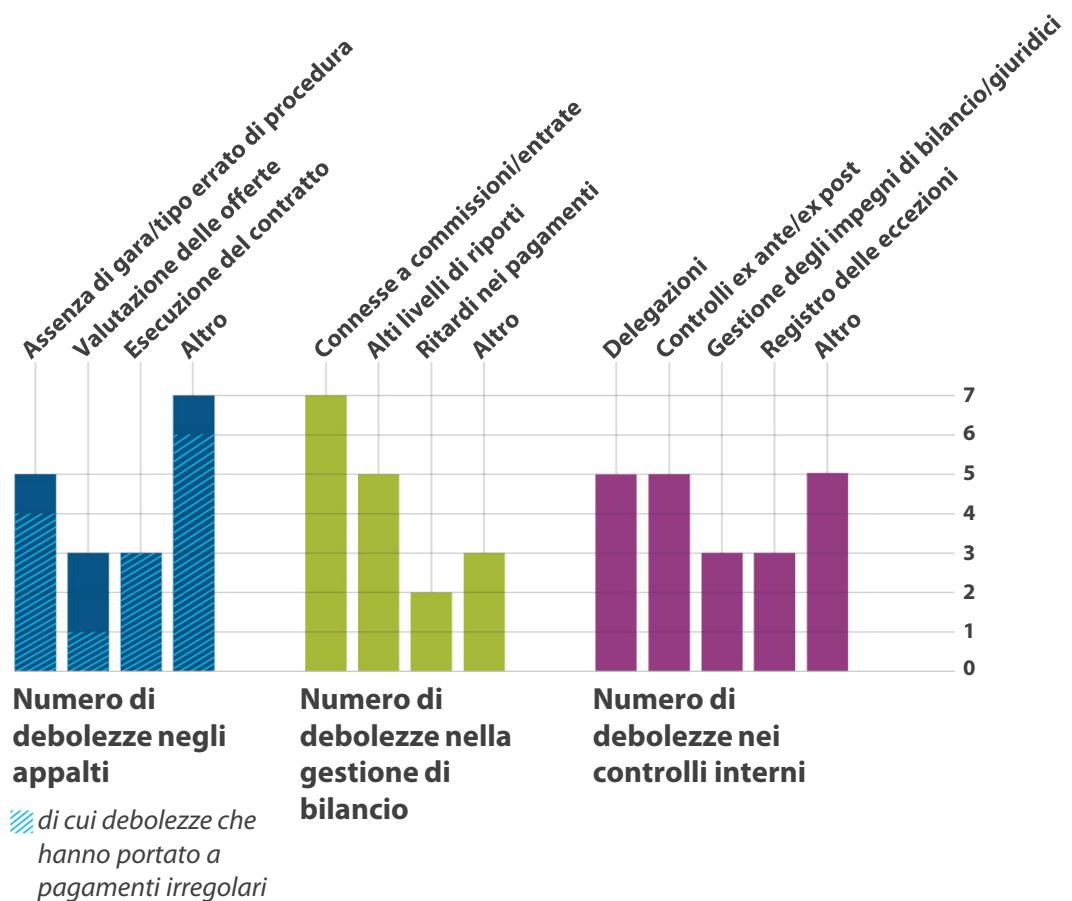
¹⁹ GU L 327 del 5.12.2008, pag. 9.

Figura 14 – Numero di osservazioni per agenzia



Fonte: Corte dei conti europea.

Figura 15 – Numero di osservazioni per tipo di debolezze frequenti



Fonte: Corte dei conti europea.

I controlli interni restano l'ambito più soggetto ad errori

47 Per 13 agenzie (ACER, CEPOL, EASME, EASO, ABE, EIOPA, EMSA, ESMA, ENISA, ETF, Eurofound, Frontex e SRB), la Corte ha segnalato debolezze nei controlli interni relativamente all'assenza di controlli ex ante/ex post (cfr. *riquadro 3*), alla gestione inadeguata degli impegni di bilancio/impegni giuridici o all'assenza di segnalazioni nel registro delle eccezioni. La *figura 15* mostra i tipi più comuni di debolezze individuate nei controlli interni.

Riquadro 3

Esempio di assenza di controlli interni ex ante

Durante l'audit della Corte, è stata rilevata l'assenza di controlli interni nell'esecuzione del contratto quadro firmato dalla Commissione europea nel 2018 per conto di oltre 60 organismi dell'UE. L'obiettivo di tale contratto era l'acquisto di licenze di software e di servizi informatici. Il contraente, agendo in qualità di intermediario, ha diritto ad applicare una percentuale di maggiorazione sui prezzi dei fornitori. In relazione agli acquisti nell'ambito di tale contratto quadro, la Corte ha rilevato, ad esempio, che l'EASME non ha effettuato controlli interni per verificare se il contraente avesse applicato i prezzi e la maggiorazione corretti.

Osservazioni sulla delega dei poteri d'esecuzione del bilancio

48 Durante l'audit, la Corte ha rilevato debolezze riguardanti la continuità delle deleghe alla cessazione delle funzioni degli ordinatori deleganti o delegati e, in particolare, all'insediamento di un nuovo direttore esecutivo (ossia, dell'ordinatore dell'agenzia in questione).

49 Il ruolo di ordinatore differisce tra agenzie e istituzioni. Per queste ultime sono le istituzioni stesse a esercitare la funzione di ordinatore, delegando le responsabilità connesse a membri del personale. I direttori generali e segretari generali delle istituzioni sono tutti ordinatori delegati. Nelle agenzie, invece, il ruolo di ordinatore è attribuito al direttore esecutivo, che esegue il bilancio sotto la propria responsabilità. Il fatto che la responsabilità per l'esecuzione del bilancio ricada sul direttore esecutivo è una caratteristica distintiva fondamentale delle agenzie.

50 Né i regolamenti finanziari delle agenzie, né il regolamento finanziario generale forniscono una risposta esplicita alla questione della continuità delle deleghe dopo la sostituzione dell'ordinatore o la cessazione delle sue funzioni. Per ovviare a questo problema, le istituzioni adottano solitamente un regolamento interno per l'esecuzione del bilancio che comprendono disposizioni riguardanti le condizioni per conferire o ricevere deleghe o sottodeleghe, l'estensione dei poteri delegati e la continuità delle deleghe in caso di sostituzione o di cessazione delle funzioni dell'ordinatore.

51 Per due agenzie (**ACER** ed **ENISA**), la Corte ha corredato i giudizi di audit di paragrafi "Altre questioni" a causa dell'assenza di norme o decisioni interne per assicurare la continuità delle deleghe all'insediamento di un nuovo direttore esecutivo. Ciò ha fatto sì che vari impegni di bilancio, impegni giuridici e operazioni di pagamento

siano stati approvati sulla base di deleghe conferite dal precedente direttore esecutivo e non confermate dal nuovo direttore esecutivo in carica. A giudizio della Corte, ciò ha costituito un'importante debolezza del controllo interno.

52 Nel caso dell'**ENISA**, la Corte ha formulato un giudizio con rilievi sulla legittimità e regolarità dei pagamenti che sono alla base dei conti, in quanto un membro del personale ha autorizzato impegni di bilancio e operazioni di pagamento per un periodo di sei settimane senza disporre di alcuna delega (cfr. paragrafo [41](#)).

53 Negli esercizi precedenti, altre agenzie hanno gestito adeguatamente la transizione fra direttori esecutivi. Nel 2019, presso l'EASO e l'EMSA si sono insediati nuovi direttori esecutivi, che hanno immediatamente emesso decisioni che confermavano le deleghe rilasciate dai loro predecessori. In un altro esempio, che può considerarsi una *buona pratica*, il consiglio di amministrazione dell'EMA ha adottato nel 2019 una carta dei compiti e delle responsabilità del direttore esecutivo in qualità di ordinatore, contenente disposizioni relative alla cessazione delle funzioni di ordinatore del direttore esecutivo. Si tratta di un approccio analogo alla pratica delle istituzioni europee che integra le disposizioni generali del regolamento finanziario dell'UE. Ad esempio, la Commissione europea ha adottato un regolamento interno in merito alla continuità delle deleghe²⁰ per l'esecuzione della propria sezione del bilancio generale.

Le debolezze nelle procedure di appalto pubblico restano la principale fonte di pagamenti irregolari

54 L'obiettivo della normativa sugli appalti pubblici è garantire la leale concorrenza tra offerenti e acquisire beni e servizi al miglior prezzo, rispettando i principi di trasparenza, proporzionalità, pari trattamento e non discriminazione. L'audit espletato dalla Corte ha riguardato contratti-quadro, contratti specifici e contratti diretti stipulati da tutte le agenzie. Per dieci agenzie (**Cedefop, CEPOL, EASO, ABE, EIOPA, EMA, ERCEA, ESMA, eu-LISA ed Eurojust**), i contratti controllati erano inficiati da carenze di diversa natura relative agli appalti pubblici, soprattutto riguardanti l'assenza di gara (cfr. [riquadro 4](#)), debolezze nel processo di valutazione degli offerenti e problemi

²⁰ L'articolo 13, paragrafo 3, della decisione C(2018)5120 della Commissione europea, del 3 agosto 2018, relativa al regolamento interno sull'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea (sezione della Commissione europea) recita: "Salvo specifica modifica o revoca da parte del nuovo ordinatore, le sottodeleghe di poteri conferite dal predecessore restano valide" [traduzione a cura della Corte].

nell'esecuzione dei contratti. La [figura 15](#) mostra anche ulteriori statistiche per tipo delle osservazioni più comuni individuate per le procedure d'appalto.

Riquadro 4

Esempio di mancato rispetto delle disposizioni del contratto quadro

L'eu-LISA ha sottoscritto un contratto specifico per l'acquisizione di un software diverso da quello previsto dal contraente nell'offerta d'appalto per il contratto quadro associato. Ai sensi dell'articolo 172, paragrafo 3, lettera a), del regolamento finanziario è possibile acquistare un prodotto diverso che esula dall'offerta di prezzo della procedura di gara, purché venga modificato di conseguenza anche il contratto quadro. Tale condizione non è stata rispettata dall'eu-LISA. Pertanto, l'acquisto del software che esula dall'offerta di prezzo iniziale costituisce uno scostamento dal contratto quadro. Sia il contratto specifico che il pagamento di 10 399 834 euro non sono conformi alle disposizioni del contratto quadro.

55 Inoltre, per l'**ACER, l'EASO, l'EUIPO, l'EIGE** ed **Eurofound**, la Corte ha evidenziato pagamenti irregolari effettuati nel 2020 a titolo di procedure d'appalto irregolari segnalate negli anni precedenti.

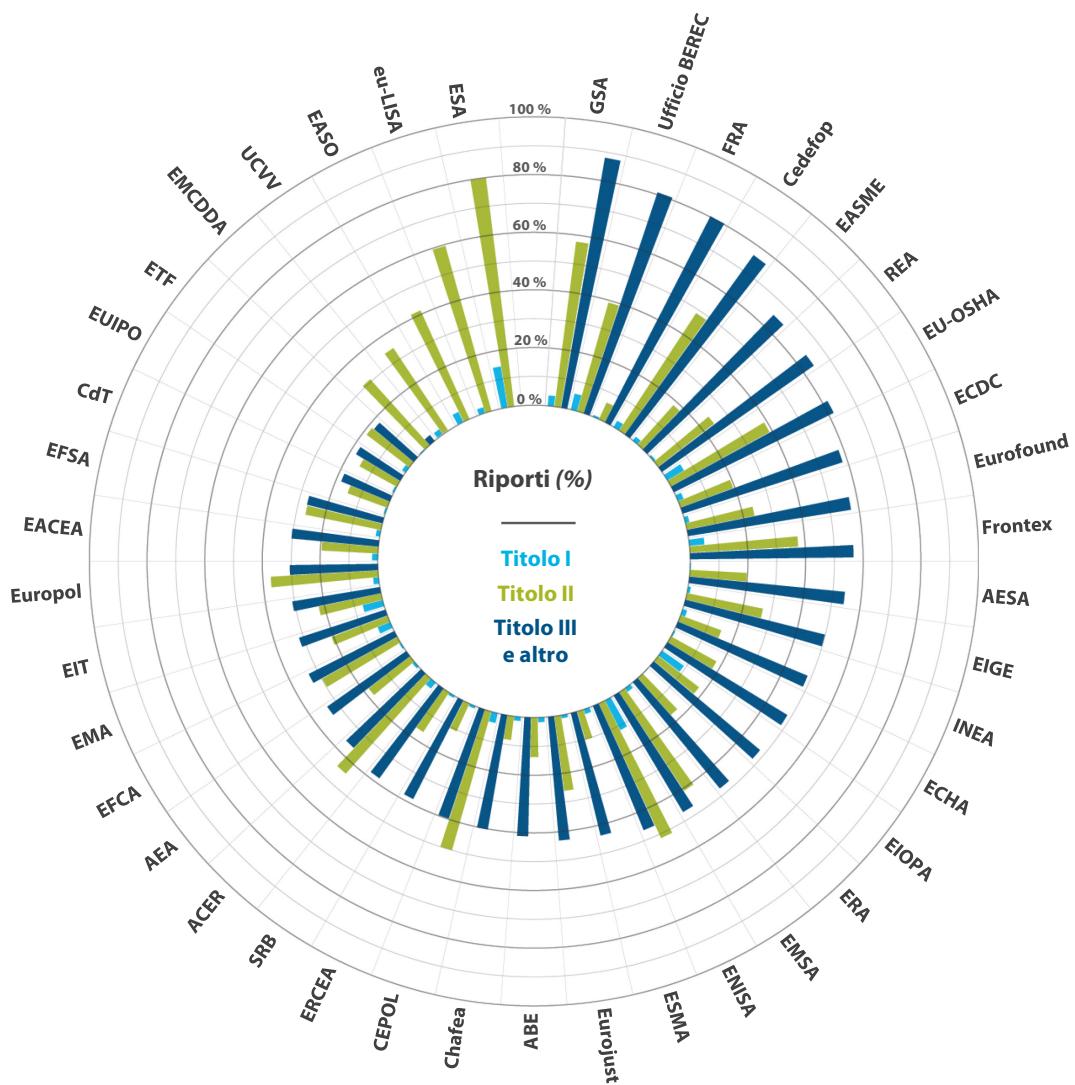
Le debolezze nella gestione di bilancio aumentano

56 Come previsto dal regolamento finanziario dell'UE, gli stanziamenti di bilancio concessi per un dato esercizio finanziario possono essere riportati all'esercizio successivo a determinate condizioni²¹. Sebbene il regolamento finanziario dell'UE non stabilisca massimali per tali riporti e benché questi siano in ampia misura imputabili alla natura pluriennale delle operazioni, un loro livello troppo elevato può indicare ritardi nell'attuazione dei programmi di lavoro e degli appalti pianificati. I livelli di riporti sono stati parzialmente influenzati dalla pandemia di COVID-19. In alternativa, potrebbero indicare un problema strutturale, una debole pianificazione di bilancio e la possibile violazione del principio di bilancio dell'annualità. La Corte segnala l'esistenza di tali debolezze per cinque agenzie (**ACER, ESA, eu-LISA, FRA e Frontex**).

²¹ Le condizioni per l'applicazione dei riporti sono illustrate agli articoli 12 e 13 del regolamento finanziario dell'UE.

57 La *figura 16* fornisce una panoramica del livello di riporti degli stanziamenti di impegno per agenzia e per titolo di bilancio. Tale livello di riporti corrisponde alla percentuale di stanziamenti di impegno²² riportati rispetto al totale degli stanziamenti²³ per titolo di bilancio.

Figura 16 – Livello di riporti per titolo di bilancio



Fonte: dati a bilancio: conti annuali definitivi 2020 delle agenzie, elaborazione a cura della Corte.

²² Gli stanziamenti di impegno coprono le spese complessive degli impegni giuridici assunti per l'esercizio finanziario in corso per l'esecuzione di operazioni nell'arco di uno o più esercizi finanziari.

²³ Stanziamenti complessivi iscritti nel bilancio dell'agenzia per un dato esercizio finanziario.

58 Per otto agenzie (**Cedefop, ABE, EIGE, EIOPA, EMSA, ESMA, Europol e Frontex**), la Corte ha inoltre rilevato varie altre debolezze riguardanti questioni che vanno dalla gestione delle commissioni ai pagamenti in ritardo, alla comunicazione di informazioni sui contributi ricevuti, nonché al calcolo dei contributi dei paesi diversi dagli Stati membri dell'UE ai bilanci delle agenzie (cfr. *riquadro 5*). La *figura 15* mostra i tipi più comuni di debolezze nella gestione del bilancio.

Riquadro 5

Esempio di debolezze nei contributi dei paesi dell'EFTA non appartenenti all'UE

Il metodo per il calcolo dei contributi previsto dalla Dichiarazione sulla cooperazione Cedefop-EFTA non è stato correttamente applicato nell'esercizio finanziario 2020. Gli auditor hanno individuato tre errori di calcolo per cui, come impatto complessivo, i contributi di Norvegia e Islanda al bilancio 2020 del Cedefop sono stati di 20 272 euro superiori al dovuto e il contributo dell'UE è stato di 20 272 euro inferiore al dovuto.

Varie osservazioni formulate relativamente alla gestione delle risorse umane

59 Nel corso dell'audit annuale delle agenzie per l'esercizio finanziario 2020, la Corte ha constatato un aumento delle debolezze riguardanti la gestione delle risorse umane. Gli auditor della Corte hanno controllato le procedure di assunzione di 22 agenzie. Per sei di queste (**ACER, EASO, EFSA, EMA, EMSA e Frontex**), la Corte ha individuato diversi tipi di carenze: misure insufficienti per verificare i diritti alle indennità del personale che entra in servizio come agente temporaneo (EMSA), posto a livello dirigenziale vacante per un periodo eccessivo (EASO, EFSA), mancato svolgimento di controlli interni efficaci durante le procedure di assunzione (ACER), debolezze nella nomina delle commissioni di selezione per le procedure di assunzione (EMA), debolezze nella gestione dei gradi dei nuovi membri del personale (Frontex).

Le agenzie si sono adattate bene alla situazione senza precedenti dovuta alla COVID-19

60 La Corte ha integrato il proprio audit finanziario analizzando il modo in cui le agenzie dell'UE hanno gestito e organizzato la propria risposta alla crisi della COVID-19. Tale analisi ha riguardato gli ambiti indicati nella *figura 17*. Vengono inoltre presentati

alcuni esempi dell'impatto della COVID-19 sull'esecuzione del bilancio e sui programmi di lavoro delle agenzie per l'esercizio finanziario 2020.

Figura 17 – Ambiti su cui è focalizzata l'analisi



Fonte: Corte dei conti europea.

Le agenzie hanno attivato tempestivamente i piani di continuità operativa per garantire i processi di governance fondamentali e il benessere del personale

61 In una situazione di crisi, il principale documento di orientamento per un organismo è il piano relativo alla continuità operativa e al ripristino in caso di disastro (*business continuity and disaster recovery plan – BCP*). Tale documento indirizza le procedure e l'organizzazione del lavoro durante le crisi. Può riguardare l'intero organismo o essere specifico per singole unità operative (cfr. *riquadro 6*). Il piano si basa su valutazioni dei rischi e sulla pianificazione degli scenari ed è una parte fondamentale del quadro di controllo interno di un organismo.

Riquadro 6

Esempio di contenuto di un piano relativo alla continuità operativa e al ripristino in caso di disastro

1

Informazioni di base per la continuità operativa essenziale:

- contatti per le emergenze;
- procedure di evacuazione d'emergenza;
- canali di comunicazione (lista di destinatari di e-mail, chiamate a cascata, siti internet);
- punti di ritrovo, ecc.

2

Principi di continuità operativa:

- definizioni;
- sintesi delle funzioni e delle procedure principali ed essenziali;
- base giuridica;
- estensione e scenari;
- formazione e sensibilizzazione;
- test ed esercitazioni.

3

Reazione e risposta:

- definizione di ruoli e responsabilità delle équipe di gestione delle crisi;
- équipe per la continuità operativa e per la ripresa.

4

Ripristino e allentamento delle misure:

- definizioni;
- lista di controllo per il ripristino;
- procedure per l'allentamento delle misure e attori.

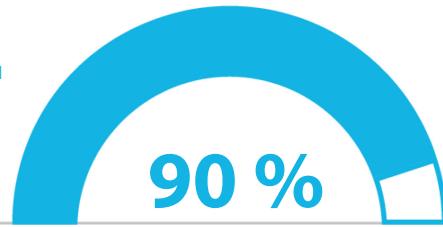
Fonte: BCP dell'EIOPA.

62 Il BCP non è un documento inalterabile. Ad esempio, lo standard ISO 27001²⁴ prevede che gli organismi verifichino periodicamente i controlli stabiliti e attuati sulla continuità della sicurezza delle informazioni, al fine di garantirne la validità e l'efficacia in situazioni difficili. L'analisi della Corte ha mostrato che, allo scoppio della pandemia di COVID-19, 37 delle 41 agenzie (90 %) disponevano di un BCP formalmente approvato e aggiornato (cfr. *figura 18*).

²⁴ L'ISO/IEC 27001 è uno standard internazionale per la gestione della sicurezza delle informazioni. Delinea i requisiti per istituire, attuare, mantenere e migliorare costantemente i sistemi di gestione della sicurezza delle informazioni.

Figura 18 – BCP formalmente approvati e aggiornati nella maggior parte delle agenzie

All'insorgere della pandemia di COVID-19, 37 agenzie su 41 disponevano di un piano relativo alla continuità operativa e al ripristino in caso di disastro formalmente approvato e aggiornato, ad eccezione di quattro agenzie – EASO, ABE, EIGE e GSA.



Fonte: audit finanziario 2020 della Corte dei conti europea.

63 In seguito alle prime indicazioni circa la diffusione del virus alla fine del 2019 e all'inizio del 2020, le agenzie hanno iniziato ad attivare i BCP e le misure di mitigazione delle crisi per proteggere personale, informazioni e beni materiali (cfr. *riquadro 7*). Alcune agenzie hanno anche reindirizzato risorse per far fronte all'impatto della pandemia (cfr. *riquadro 8*). Dall'analisi della Corte emerge che 34 agenzie su 37 (92 %) disponevano di BCP formalmente approvati e aggiornati e li avevano attivati come conseguenza diretta della pandemia. Le tre agenzie che non avevano attivato i propri piani, ossia l'Ufficio BEREC, il CdT e l'EFCA, hanno affermato che tale attivazione non era necessaria, in quanto le misure di risposta iniziali (ad esempio, l'estensione del telelavoro all'insieme del personale) non lo richiedevano.

Riquadro 7

Calendario dell'attivazione del BCP dell'EUIPO

25.2.2020

A causa della **crescente preoccupazione per la pandemia di coronavirus**, il dipartimento delle risorse umane **ha informato il personale** della situazione e delle **misure preventive** da adottare.

12.3.2020

Prima comunicazione del direttore esecutivo al personale in cui vengono delineati gli **scenari possibili**, tra i quali la possibilità di **attivare il BCP**.

14.3.2020

Le autorità nazionali spagnole hanno dichiarato lo stato d'emergenza, di fatto **vietando l'accesso ai locali dell'EUIPO** a decorrere da lunedì 16 marzo.

Le informazioni sono **pubblicate sul sito Intranet dell'EUIPO** con informazioni sulla modalità di organizzazione delle riunioni usando strumenti di videoconferenza ecc.

15.3.2020

L'EUIPO **attiva il proprio BCP, ordinando al personale di lavorare da casa**. I membri del personale vengono informati della situazione per e-mail ed SMS. Il servizio di coordinamento del BCP contatta le persone implicate nel BCP e il personale essenziale necessario a garantire la continuità dei servizi dell'EUIPO.

16.3.2020

Viene attivato lo scenario 6 (impossibilità di accesso ai locali dell'EUIPO) del BCP. Il personale TIC dell'EUIPO monitora le attività per garantire la disponibilità delle sessioni VPN. Iniziano le riunioni organizzate quotidianamente dalla direzione dell'EUIPO.

Fonte: risposte all'indagine della Corte dei conti europea e informazioni complementari sull'attivazione fornite dall'EUIPO.

Riquadro 8

Caso speciale: la reazione dell'ECDC alla pandemia di COVID-19

Il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), istituito dal regolamento (CE) n. 851/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio²⁵, dispone di un bilancio di 82 milioni di euro e di 271 effettivi. Il Centro ha principalmente il compito di raccogliere e diffondere informazioni in materia di prevenzione e di controllo delle malattie umane e di esprimere pareri scientifici a tale riguardo. Inoltre, coordina la rete europea degli organismi che operano nel settore. La pandemia di COVID-19, insorta nel 2020, è il più grave evento sanitario a cui l'ECDC ha dovuto far fronte da quando è divenuto operativo nel 2005.

In risposta alla pandemia di COVID-19, l'**ECDC** ha attivato il 9 gennaio 2020 il proprio piano operativo in caso di evento di sanità pubblica. Tale documento ha guidato il Centro durante la situazione d'emergenza e gli ha permesso di reindirizzare le risorse necessarie per far fronte alla pandemia. In questo periodo, le unità interne all'ECDC responsabili per le emergenze di sanità pubblica hanno prodotto le seguenti realizzazioni principali per quanto riguarda la COVID-19: aggiornamenti dei dati e della vigilanza, comprese valutazioni rapide dei rischi; orientamenti scientifici a sostegno del processo decisionale sulla salute pubblica; informazioni sulla malattia e misure di risposta indirizzate a operatori sanitari e al pubblico generale; risposte a domande ad hoc formulate dalle istituzioni e dalle agenzie dell'UE. Parallelamente all'attivazione del piano per le emergenze di sanità pubblica, dal 16 marzo 2020 l'ECDC ha attuato azioni in conformità del proprio BCP che riguardavano le normali operazioni quotidiane.

Fonte: esame delle risposte all'indagine della Corte, valutazione esterna della risposta dell'ECDC alla COVID-19, a cui si aggiungono colloqui con membri del personale dell'ECDC e una verifica delle informazioni pervenute.

64 Tra le attività di risposta da febbraio a metà marzo 2020 è compresa la designazione di unità specifiche incaricate di guidare l'organizzazione e la gestione della risposta alla COVID-19 (cfr. *riquadro 9*). Generalmente, in tali unità erano inclusi rappresentanti di alto grado di tutti i dipartimenti del Centro²⁶. All'inizio le riunioni di coordinamento si tenevano quotidianamente, anche nei fine settimana, e successivamente due o tre volte a settimana o a seconda delle necessità. Le unità di risposta sono rimaste attive per tutto il periodo considerato nella presente analisi.

²⁵ GU L 142 del 30.4.2004, pag. 1.

²⁶ Direttori, responsabili dell'amministrazione/delle risorse, nonché responsabili delle TIC, delle infrastrutture e della logistica, della comunicazione, della sicurezza.

Riquadro 9

Esempio di task force interna istituita per monitorare e far fronte all'impatto della COVID-19

Il 16 marzo 2020 il direttore esecutivo dell'**EMA** ha deciso di attuare ulteriori misure precauzionali per ridurre il rischio di diffusione della COVID-19. In virtù di tale decisione, è stato conferito a una task force il potere di elaborare le procedure per monitorare e contrastare la COVID-19, mantenere informato il personale e mettere in atto strategie per la mitigazione della pandemia. Il mandato della task force era fare sì che l'EMA fosse preparata per qualsiasi possibile scenario. La decisione ha anche definito l'organizzazione della task force in quattro filoni di lavoro: 1) risposta terapeutica, 2) catena di approvvigionamento, 3) continuità operativa e impatto, 4) risorse umane.

Fonte: risposte all'indagine nell'ambito dell'analisi della Corte ed elementi probatori correlati.

65 Entro il 16 marzo 2020 tutte le agenzie erano passate a modalità estese di telelavoro e avevano dato istruzioni di lavorare da casa a tutto il personale la cui presenza in ufficio non era indispensabile. Il fatto che vi fossero alcune possibilità di lavorare a distanza già prima della pandemia si è rivelato utile, in quanto ne è disceso che, nel marzo 2020, si doveva affrontare una questione più di potenziamento degli esistenti sistemi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) che di una loro massiccia introduzione ex novo (cfr. *riquadro 10*). L'analisi della Corte ha mostrato inoltre che nessuna delle agenzie ha segnalato problemi di capacità (larghezza di banda), connessione o sicurezza dei dati. Otto agenzie (ACER, Ufficio BEREC, UCVV, ECDC, ECHA, EFSA, EIOPA e SRB) hanno effettuato prove di stress per i propri sistemi TIC prima della loro introduzione, il che ha fornito ulteriori garanzie circa il loro funzionamento prima del passaggio al telelavoro esteso.

Riquadro 10

Esempi di potenziamento delle TIC e delle modalità di telelavoro

ENISA: un regime di telelavoro era in essere dall'agosto 2018. L'11 marzo 2020, la direzione dell'ENISA ha emesso una nota amministrativa che autorizzava il telelavoro per tutto il personale, anche per i lavoratori interinali. Un giorno è stato sufficiente all'ENISA per fare in modo che il telelavoro fosse operativo per tutto il personale.

EMSA: il telelavoro per tutto il personale è stato introdotto il 16 marzo 2020 ed è stato immediatamente operativo. Secondo l’Agenzia, il 3 giugno 2020, il personale dell’EMSA aveva tenuto 68 000 riunioni uno-a-uno su Skype, organizzato 3 444 conferenze sulla stessa piattaforma, 2 203 riunioni uno-a-uno su Teams e 287 riunioni di gruppo su questa piattaforma.

EUIPO: la decisione, non appena adottata, è stata immediatamente attuata (cfr. anche *riquadro 7*). Il passaggio integrale al lavoro a distanza è stato realizzato durante un fine settimana.

ECHA: l’agenzia ha chiuso i propri locali il 17 marzo 2020 ed è passata al telelavoro di regola; erano concesse esenzioni per il personale con funzioni essenziali. Non è stato necessario alcun periodo di aggiustamento graduale per garantire l’accesso a distanza ai sistemi per tutto il personale.

Europol: durante un fine settimana sono stati distribuiti circa 400 portatili al personale per garantire la continuità operativa.

Cedefop: modalità di telelavoro erano già in essere dall’ottobre 2017. Al personale erano stati forniti computer portatili ed erano stati predisposti strumenti di lavoro collaborativi online e procedure prive di supporti cartacei. Ciò ha consentito al personale di continuare a lavorare dopo il 17 marzo 2020, quando si è cominciato a svolgere tutte le operazioni a distanza.

Fonte: risultati dell’indagine della Corte, colloqui con membri del personale delle agenzie e verifica delle informazioni ottenute.

66 Con il progredire della pandemia, le agenzie hanno via via modificato e aggiornato i propri piani o hanno sviluppato piani di emergenza particolari per meglio ovviare agli impatti specifici esercitati dalla pandemia sulla loro organizzazione e operatività individuale. Il 31 dicembre 2020, 16 agenzie avevano riveduto o avevano previsto di rivedere i propri BCP esistenti, sulla base degli insegnamenti tratti fino a quel momento²⁷. Ad esempio, CEPOL ha aggiunto al proprio piano uno scenario di pandemia. L’AESA, in qualità di regolatore del settore dell’aviazione, è stata particolarmente colpita dalla pandemia. Ha deciso di riorientare il proprio BCP e la risposta elaborata agli aspetti sanitari e di sicurezza specifici della COVID-19 relativi non solo al personale dell’AESA, ma anche al personale aeronautico, ai passeggeri e alle altre parti interessate nel settore dell’aviazione in generale. Cinque agenzie (ABE, ECDC, EIOPA, Europol ed EUIPO) hanno commissionato valutazioni esterne per quanto riguarda la gestione e l’organizzazione delle proprie risposte.

²⁷ ACER, Ufficio BEREC, CdT, CEPOL, UCVV, EACEA, AESA, EASME, ABE, ECDC, EFCA, EIOPA, EMSA, ETF, Europol, SRB.

67 Tutte le agenzie hanno incluso nelle proprie misure per la continuità operativa azioni di normalizzazione, ad esempio il graduale ritorno del personale in ufficio. La maggior parte delle agenzie ha adottato un approccio progressivo, generalmente sotto forma di un piano in quattro fasi (cfr. *riquadro 11* per un esempio), il che consente un inasprimento o un allentamento controllato delle restrizioni in base all’evoluzione della pandemia. L’attuazione dell’inasprimento/allentamento delle misure era intesa a seguire le raccomandazioni e le istruzioni delle autorità sanitarie nazionali e regionali, nonché le valutazioni dei rischi e gli orientamenti della Commissione europea, dell’ECDC e dell’OMS. Nella pratica, tale attuazione variava da agenzia ad agenzia, principalmente però sulla base delle diverse misure nazionali/regionali adottate dalle autorità competenti.

Riquadro 11

Esempio di fasi in un piano per il ritorno in ufficio

Il 13 maggio 2020 l’**AESA** ha adottato una strategia per il rientro graduale in ufficio e ha messo in atto un piano d’azione comunicato al personale. Il rientro è stato **organizzato in quattro fasi**:



Fonte: risposte all’indagine della Corte, informazioni fornite dall’agenzia.

68 L’obiettivo principale alla base della decisione di passare totalmente al telelavoro era la tutela del personale. La priorità data al benessere del personale era evidente in numerosi documenti interni consultati dagli auditor della Corte, come è stato confermato anche nei colloqui con le direzioni delle agenzie. L’impatto della pandemia sul lavoro e sul personale, così come sull’organizzazione del ritorno in ufficio, è stato ampiamente discusso anche dal gruppo consultivo dell’EUAN in materia di nuove modalità di lavoro (cfr. *riquadro 2*). Le informazioni trasmesse dall’EUAN alla Corte hanno mostrato che la maggior parte dei membri del personale delle agenzie aveva affrontato bene la difficile situazione causata dalla pandemia. Le statistiche sulla gestione del tempo fornite dalle agenzie hanno mostrato che i membri del personale hanno lavorato più ore²⁸ di prima per svolgere i nuovi compiti loro affidati. Dai riscontri delle agenzie è emerso che il personale era impegnato e con una performance almeno

²⁸ Hanno partecipato 36 membri della rete, ma non sono attualmente disponibili dati consolidati. La conclusione si basa sui verbali delle riunioni dell’EUAN.

pari a quella precedente alla pandemia. Stando alle osservazioni formulate dalle agenzie specializzate sulle condizioni di lavoro, come Eurofound e l'EU-OSHA, i picchi di produttività (e di impegno del personale) sono normali in tempo di crisi, ma non sono sostenibili nel tempo. I membri della rete EUAN hanno stimato che la percentuale del personale che aveva indicato difficoltà di qualche genere era compresa fra il 10 % e il 20 %.

I processi di governance fondamentali e l'operatività ordinaria hanno continuato senza gravi interruzioni, salvo alcune eccezioni

69 Ogni agenzia ha un consiglio di amministrazione che costituisce il suo più alto livello di governance. Il compito principale del consiglio di amministrazione²⁹ è fornire all'agenzia un orientamento strategico e sovraintendere alle sue attività. In seguito alla cancellazione delle riunioni dei consigli in presenza nella seconda metà di marzo 2020, le riunioni sono state sostituite da procedure scritte o da riunioni in modalità virtuale. A queste nuove condizioni, i consigli hanno potuto riunirsi, conformemente a quanto disposto dai regolamenti istitutivi delle agenzie, e adottare nei tempi stabiliti le decisioni previste dalla normativa. Le procedure di voto sono rimaste in essere grazie a strumenti per il voto elettronico, come EU Survey, anche per decisioni di natura sensibile o riservate. Tra gli esempi di decisioni statutarie adottate dalle agenzie durante la pandemia si annoverano l'adozione di bilanci, emendamenti, storni, documenti programmatici, relazioni annuali di attività e pareri sui conti definitivi. Durante la pandemia, i consigli hanno nominato nuovi membri del personale di alto grado, come i direttori esecutivi, presso l'EMA, l'ABE, l'EASME e la GSA. I consigli sono quindi stati in grado di esercitare efficacemente il proprio ruolo di governance durante la pandemia.

70 L'analisi della Corte ha mostrato che durante la pandemia le agenzie sono state in grado di garantire la continuità operativa delle proprie funzioni istituzionali principali (amministrazione, TIC, risorse umane, ecc.) grazie al passaggio del processo decisionale alla forma virtuale e a modalità di telelavoro.

71 Nonostante la pandemia, le agenzie sono riuscite ad acquistare beni e servizi nei tempi previsti e nella quantità e qualità necessarie. Gli auditor della Corte hanno riscontrato solo pochissimi casi in cui i bandi di gara non erano andati a buon fine, non

²⁹ La denominazione del consiglio varia fra agenzie: ad esempio, alcune agenzie hanno un “consiglio delle autorità di vigilanza”, alcune hanno un “consiglio di amministrazione” e alcune un “consiglio di direzione”. Le agenzie esecutive, invece, sono gestite da comitati direttivi.

era pervenuto un numero sufficiente di offerte dagli offerenti o certi servizi erano stati sospesi o annullati. Le richieste di proroga delle scadenze avanzate dagli offerenti sono state accolte senza ritardi sostanziali. Le agenzie avevano stabilito procedure di presentazione elettronica delle offerte per le procedure aperte, consentendone la continuazione in un ambiente virtuale³⁰. Il lavoro dei comitati di valutazione è stato svolto online; essi hanno firmato elettronicamente le decisioni o, in casi eccezionali, confermato il risultato tramite email. Un altro esempio è l'applicazione di una norma temporanea, in seguito a orientamenti della Commissione europea, che ha permesso l'uso delle firme elettroniche sui contratti al posto delle firme autografe fino al ripristino delle normali condizioni di lavoro (cfr. *riquadro 12*).

Riquadro 12

Esempio di misure adottate da un'agenzia in risposta alla pandemia di COVID-19 per la gestione delle procedure d'appalto

L'**Europol** ha attuato una serie di misure per mantenere l'efficienza nella gestione delle procedure d'appalto e delle attività correlate:

- valutazione delle attività essenziali da mantenere all'insorgere della pandemia;
- produzione di lettere che informavano contraenti selezionati sulla natura di forza maggiore della pandemia e sull'impatto su contratti specifici e ordini d'acquisto esistenti;
- effettuazione di ordini urgenti per soddisfare esigenze eccezionali dovute alla pandemia (ad esempio prodotti hardware, software e per gli impianti);
- erogazione di consulenze strategiche e giuridiche con breve preavviso in materia di appalti e contratti (in particolare relativamente a questioni quali la protezione dei dati medici durante la crisi, rifiuto di accettare dichiarazioni di forza maggiore, progettazione, acquisizione e introduzione delle firme elettroniche);
- modifica di vari contratti per adeguare il rischio connesso alla pandemia (ad esempio, alterazione dell'oggetto dei contratti, dei metodi di consegna, lavoro a distanza per i consulenti).

³⁰ Le agenzie che usavano ancora un sistema cartaceo per la presentazione delle offerte per appalti di modesto valore hanno accettato in via eccezionale le offerte inviate per email al posto di quelle cartacee, fino al ripristino delle normali procedure.

72 Per quanto riguarda gli appalti e i contratti durante la pandemia, la Corte ha rilevato che le agenzie avevano chiesto orientamenti, caso per caso, alle DG partner e/o alla DG BUDG prima di procedere. Rispetto agli esercizi precedenti, non è stato riscontrato un eccessivo ricorso all'aggiudicazione diretta senza procedura di gara dovuto alla pandemia. In un caso, la Corte ha osservato che l'EASO si era avvalsa di una deroga per ragioni di estrema urgenza, ai sensi del punto 11.1, lettera c), dell'allegato 1 del regolamento finanziario, per coprire una grave interruzione nella fornitura di dispositivi di protezione individuale nell'ambito di un contratto esistente. Ciò non ha inciso sulla legittimità o sulla regolarità dell'appalto. Globalmente, la Corte ha concluso che le norme in materia di appalti sono state nel complesso rispettate, salvo alcune eccezioni specifiche (cfr. *riquadro 13*)

Riquadro 13

Esempi di mancato rispetto delle norme in materia di appalti direttamente connessi alla pandemia di COVID-19

EIOPA: nel maggio 2020, l'EIOPA ha firmato un contratto per la fornitura di corsi di formazione in presenza. Con la pandemia in atto, le restrizioni relative agli eventi richiedenti una presenza fisica erano allora già note. L'EIOPA ha firmato una modifica del contratto nell'agosto 2020, includendo nuovi elementi contrattuali: la fornitura di corsi di formazione virtuali. Il prezzo fissato per tali corsi virtuali era superiore a quello dei corsi di formazione in loco convenuto nel contratto iniziale. Tali modifiche rappresentano delle nuove condizioni contrattuali. Se fossero state incluse nella procedura di appalto iniziale, avrebbero potuto attrarre più offerenti, ad un costo più competitivo, senza alcuna limitazione geografica imposta dalla formazione in presenza. La modifica al contratto viola la direttiva 2014/24/UE³¹ ed è quindi irregolare.

CEPOL: l'Agenzia ha sostenuto i costi della penale per la cancellazione di una prenotazione alberghiera in vista di un evento di formazione che avrebbe dovuto svolgersi nel settembre 2020 a Budapest. L'evento è stato cancellato a causa delle restrizioni dovute alla pandemia di COVID-19. Se avesse invece invocato la clausola di *forza maggiore* presente nel contratto quadro, CEPOL avrebbe potuto annullare la prenotazione gratuitamente. In questo caso, CEPOL non ha efficacemente tutelato gli interessi finanziari dell'UE.

Fonte: audit finanziario 2020 della Corte dei conti europea.

³¹ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65).

73 La Corte ha rilevato una serie di interruzioni nelle procedure di assunzione e di selezione a causa delle misure di confinamento e delle restrizioni di viaggio introdotte nel marzo 2020 (per alcuni esempi cfr. *riquadro 14*). Da metà aprile 2020, la maggior parte delle agenzie ha potuto riprendere e continuare le assunzioni nei casi in cui erano state introdotte procedure online per garantire che la selezione e l'ammissione potessero avvenire a distanza. Sebbene tali soluzioni a distanza abbiano permesso la continuazione delle procedure di assunzione essenziali, si sono verificati alcuni problemi. Varie agenzie hanno descritto il processo come complicato e oneroso in termini di tempo, affermando che tali procedure avevano risentito inizialmente di problemi tecnici, quali difficoltà di connessione o l'improvvisa indisponibilità di candidati, e dell'arduo compito di svolgere le procedure di ammissione in un ambiente virtuale. Un'altra sfida legata alle prove a distanza è stata la difficoltà dei candidati a dimostrare certe competenze online.

74 Il rallentamento delle assunzioni all'inizio del 2020 ha generato il rischio di strozzature future in termini di risorse umane, in quanto un numero crescente di futuri membri del personale avrà bisogno di procedure (virtuali) adeguate di ammissione, creazione di fascicoli personali, corsi di formazione e valutazioni. La pressione sarà particolarmente forte sulle agenzie, come Frontex (cfr. *riquadro 14*), che assumono un gran numero di agenti; il problema riguarderà meno le agenzie più piccole.

Riquadro 14

Impatto della pandemia sulle assunzioni

Frontex: il generale rallentamento nelle assunzioni causato dalla pandemia ha ritardato l'assunzione di 40 osservatori dei diritti fondamentali che dovevano essere nominati entro il 31 dicembre 2020, conformemente al regolamento (UE) 2019/1896³². Al momento dell'audit della Corte non era stato nominato nessun osservatore. La situazione comporta gravi rischi operativi e reputazionali per l'Agenzia.

EASO: il 28 febbraio 2020 il direttore esecutivo ha annullato tutti i colloqui preliminari all'assunzione previsti. Tutti i 161 candidati invitati a Malta per i colloqui e le prove sono stati informati. L'annullamento ha generato un ritardo di un mese per tutte le assunzioni e, in una fase successiva, un afflusso di nuovi arrivati difficile da gestire.

Fonte: risposte all'indagine della Corte.

75 I rischi relativi alle procedure di selezione sono stati attenuati. Le domande sono state presentate per via elettronica ad apposite caselle di posta elettronica funzionali e i colloqui sono stati tenuti a distanza (online usando Teams, Outlook o Skype). Le prove scritte sono state svolte online, in occasione di una riunione uno-a-uno tra il candidato e un rappresentante delle risorse umane dell'agenzia o supervisionate da un fornitore di servizi esterno. I membri del comitato di valutazione hanno potuto riunirsi virtualmente e autorizzare documenti e decisioni usando firme elettroniche o per e-mail.

76 Un'ulteriore sfida legata alla pandemia riguardava il requisito che i candidati effettuassero visite mediche preliminari all'assunzione. In alcuni paesi, l'accesso ai servizi medici è stato interrotto a causa di confinamenti rigidi. In altri casi, le agenzie dipendevano dal servizio medico della Commissione europea a Bruxelles, che è rimasto chiuso per un periodo, con un conseguente impatto sulle agenzie che vi facevano affidamento per le visite mediche preliminari all'assunzione. Previe istruzioni della Commissione europea, le agenzie hanno concordato di posticipare tali test e di proporre contratti condizionali, dando ai neoassunti più tempo per sottoporsi ai test. Dall'analisi della Corte emerge che 15 agenzie (37 %) si sono avvalse di tale opzione per

³² Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 295 del 14.11.2019, pag. 1).

continuare ad assumere personale³³. La mancata esecuzione dei test entro la scadenza stabilita, generalmente prima del termine del periodo di prova, comporterebbe l'annullamento del contratto.

Benché a un ritmo più lento, le agenzie hanno continuato ad adempiere al proprio mandato nonostante la pandemia di COVID-19

77 Sebbene sia difficile isolare completamente l'effetto della pandemia, la Corte può concludere che essa ha avuto ricadute sui settori di attività principali di tutte le agenzie in misura diversa.

78 In generale, la pandemia ha accelerato la modifica delle modalità di lavoro, il che ha portato a risparmi di bilancio in vari settori. Le dotazioni finanziarie di tutte le agenzie destinate alle missioni e ai costi connessi ai viaggi non sono state interamente utilizzate. Per alcune agenzie la riduzione era prossima al 90 %. I risparmi sono anche riconducibili a ritardi o ad annullamenti di procedure di assunzione e di visite mediche preliminari all'assunzione, nonché allo svolgimento online di riunioni e di corsi di formazione normalmente svolti in presenza. Analogamente, anche il fabbisogno in termini di mensa, pulizie, utenze (come acqua ed elettricità) nei locali e servizi di sicurezza era molto ridotto.

79 Benché le agenzie abbiano riesaminato i propri bilanci e obiettivi, ridefinito le priorità, riassegnato i fondi ad altri settori per evitare annullamenti eccessivi a fine esercizio, sono state riscontrate alcune debolezze (cfr. paragrafi 56 e 57). Tuttavia, il rallentamento e il passaggio a modalità di lavoro senza missioni e riunioni di persona, tra gli altri, sono ancora rilevabili in una serie di riduzioni dei bilanci delle agenzie concordati per il 2020 e nei conseguenti stanziamenti restituiti alla Commissione europea. Un altro indicatore è il generale aumento rilevato nell'ammontare degli stanziamenti riportati dall'esercizio finanziario 2020 a quello 2021, rispetto all'esercizio precedente.

80 La Corte ha constatato che alcune agenzie che ricevono commissioni (ECHA, AESA e ERA) hanno registrato una maggiore volatilità delle commissioni fatturate e riscosse, con ripercussioni sulla pianificazione di bilancio e sulla loro stabilità finanziaria in generale. Ad esempio, nel 2020, notevoli riduzioni delle entrate derivanti dalle commissioni sono state segnalate dall'ECHA (7,0 milioni di euro in meno nel quadro del

³³ ACER, Ufficio BEREC, UCVV, ABE, ECHA, EASO, EIOPA, ERCEA, ESMA, EUIPO, Eurojust, Frontex, GSA, INEA, SRB.

regolamento REACH rispetto a quanto inizialmente iscritto a bilancio) e dall'AESA (3,2 milioni di euro in meno rispetto al 2019).

81 Per quanto riguarda programmi di lavoro e attività, la pandemia ha comportato significative ridefinizioni delle priorità delle risorse e delle attività pianificate a favore di attività connesse alla COVID-19. Gli esempi più degni di nota si trovano nel settore della salute (ECDC ed EMA). Stando a una valutazione esterna³⁴ (cfr. anche *riquadro 8*), la pandemia è la più grave emergenza di sanità pubblica a cui l'ECDC ha dovuto far fronte dalla sua istituzione nel 2004. Nel 2020 la risposta dell'UE alla COVID-19 è diventata l'attività principale dell'ECDC, occupando la maggior parte del tempo e delle risorse dell'agenzia³⁵. L'EMA ha subito una profonda trasformazione dell'intero panorama in cui opera. Nello specifico, la pandemia ha avuto un impatto sull'intera rete europea di regolamentazione dei medicinali (*European Medicines Regulatory Network – ERMN*)³⁶, il che ha richiesto all'EMA di rafforzare il coordinamento della rete di regolamentazione dell'UE e di velocizzare le procedure dei comitati per i prodotti connessi alla COVID-19. A novembre 2020, la Commissione europea ha inoltre avanzato una proposta per un nuovo regolamento volto a integrare e rafforzare gli attuali compiti essenziali dell'Agenzia, nonché ad ampliare il suo mandato per facilitare ulteriormente una risposta coordinata a livello di UE alle crisi sanitarie³⁷.

82 Anche le agenzie che attuano le politiche dell'UE in altri settori hanno risentito della pandemia. Ad esempio, Frontex non ha potuto attuare le attività di rimpatrio pianificate a causa delle restrizioni di viaggio in vigore in tutto il mondo e ha registrato una riduzione del 52,5 % del bilancio inizialmente votato per i rimpatri per il 2020. Le attività sul campo pianificate da Eurofound per la settima indagine europea sulle condizioni di lavoro sono state modificate significativamente, compromettendo una potenziale analisi dell'evoluzione tendenziale delle condizioni di lavoro su un periodo di oltre 20 anni. Anche l'AESA, l'ESMA e l'ERA sono state oggetto di improvvise ridefinizioni delle priorità, in quanto, come conseguenza diretta della pandemia, hanno

³⁴ McKinsey, *Strategic and performance analysis of the ECDC response to the COVID-19 pandemic*, novembre 2020.

³⁵ Stando alla relazione annuale di attività 2020, il Centro ha dovuto annullare o posticipare il 35 % delle realizzazioni inizialmente previste per il 2020 e riorientare le risorse verso azioni connesse alla COVID-19.

³⁶ L'EMRN è una rete di autorità nazionali competenti negli Stati membri dell'UE e nello Spazio economico europeo (SEE) che collabora con l'EMA e con la Commissione europea.

³⁷ Documento di programmazione definitivo 2021-2023 dell'EMA (EMA/53919/2021).

dovuto fornire nuovi orientamenti per fare in modo che i settori di trasporto e mobilità fossero in linea con le misure e i protocolli sanitari e di sicurezza europei.

83 La Corte ha pertanto constatato che le agenzie hanno intrapreso azioni pertinenti e hanno adattato rapidamente il proprio lavoro alla pandemia. Ciò è stato ottenuto grazie a un'accelerazione delle misure di digitalizzazione, una maggiore collaborazione e un migliore scambio di informazioni per rimanere operative (cfr. riquadro 15).

Riquadro 15

Esempi di buone pratiche da seguire

La Corte desidera mettere in evidenza una serie di buone pratiche che le agenzie dell'UE dovrebbero mantenere mentre la situazione torna gradualmente alla normalità.

- Continuare a integrare l'esperienza maturata fino ad ora con la pandemia nei riesami e nelle procedure riguardanti la continuità operativa.
- Mantenere l'accelerazione del processo di digitalizzazione impressa dalla pandemia, ad esempio introducendo flussi di lavoro e soluzioni tecniche completamente digitali per gli spazi di lavoro.
- Continuare a sviluppare le misure per il benessere del personale e gli strumenti per lo sviluppo professionale online introdotti durante la pandemia.
- Continuare ad adattare le procedure per la valutazione del personale e gli indicatori di performance riguardanti quest'ultimo a un ambiente di lavoro virtuale/ibrido.
- Continuare ad adattare la programmazione e gli obiettivi per riflettere le operazioni e l'erogazione dei servizi da parte delle agenzie dell'UE nelle condizioni dettate dalla COVID-19 o della fase a questa successiva.

Elenco degli acronimi utilizzati per le agenzie ed altri organismi dell'UE

Acronimo	Denominazione completa	Acronimo	Denominazione completa
ACER	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia	EMCDDA	Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze
Ufficio BEREC	Agenzia di sostegno all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche	EMSA	Agenzia europea per la sicurezza marittima
CdT	Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea	ENISA	Agenzia dell'Unione europea per la cibersicurezza
Cedefop	Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale	EPPO	Procura europea
CEPOL	Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto	ERA	Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie
Chafea	Agenzia esecutiva per i consumatori, la salute, l'agricoltura e la sicurezza alimentare	ERCEA	Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca
UCVV	Ufficio comunitario delle varietà vegetali	ESA	Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom
EACEA	Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura	ESMA	Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati
AESA	Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea	ETF	Fondazione europea per la formazione

Acronimo	Denominazione completa	Acronimo	Denominazione completa
EASME	Agenzia esecutiva per le piccole e le medie imprese	EUIPO	Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale
EASO	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo	eu-LISA	Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia
ABE	Autorità bancaria europea	EU-OSHA	Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro
ECDC	Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie	Eurofound	Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro
ECHA	Agenzia europea per le sostanze chimiche	Eurojust	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale
AEA	Agenzia europea per l'ambiente	Europol	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto
EFCA	Agenzia europea di controllo della pesca	FRA	Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali
EFSA	Autorità europea per la sicurezza alimentare	Frontex	Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera
EIGE	Istituto europeo per l'uguaglianza di genere	GSA	Agenzia del GNSS europeo
EIOPA	Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali	HADEA	Agenzia esecutiva europea per la salute e il digitale

Acronimo	Denominazione completa	Acronimo	Denominazione completa
EIT	Istituto europeo di innovazione e tecnologia	INEA	Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti
ELA	Autorità europea del lavoro	REA	Agenzia esecutiva per la ricerca
EMA	Agenzia europea per i medicinali	SRB	Comitato di risoluzione unico

Équipe della Corte dei conti europea



Alex Brenninkmeijer (Membro della Corte)

Di Hai (attaché di Gabinetto)

Ioanna Metaxopoulou (direttrice della Sezione IV); Valeria Rota (prima manager); capoincarico: Andreja Pavlakovic Milosavljevic, Joao Pedro Bento, Marco Corradi, Peter Eklund, Svetoslava Tashkova, Leonidas Tsonakas;

auditor: Bob De Blick, Christine Becker, Hans Christian Monz, Iveta Adovica, Janis Gaisonoks (esperto nazionale distaccato), Julio Cesar Santin Santos, Paulo Oliveira, Roberto Sanz Moratal, Sevdalina Todorova, Svetoslava Tashkova, Tomas Mackevicius;

assistenza di segreteria: Jana Humajova;

Alexandra Mazilu (grafica) e Richard Moore (supporto linguistico).

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2021.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è attuata dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e il riutilizzo di documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza Creative Commons [Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Si prega di chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono esser concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

ISBN 978-92-847-6905-6