

Relazione speciale

Il futuro delle agenzie dell'UE: sono possibili una maggiore flessibilità e cooperazione



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - VI
Introduzione	01 - 11
Diversità delle agenzie dell'UE	01 - 06
Dalla conformità alla performance	07 - 11
Estensione e approccio dell'audit	12 - 15
Osservazioni	16 - 43
Il ciclo di vita delle agenzie manca di flessibilità	16 - 43
La Commissione, quando propone l'istituzione di una agenzia, non valuta sempre chiaramente le possibili alternative	16 - 21
La pertinenza e la coerenza delle agenzie esistenti non è valutata a sufficienza	22 - 32
Le agenzie sono esposte ai rischi connessi all'inadeguatezza delle risorse umane e finanziarie	33 - 40
Il processo di pianificazione annuale è lungo e non adatto ad ambienti in rapida evoluzione	41 - 43
Le potenzialità delle agenzie come centri per la condivisione di competenze e la creazione di reti non sono pienamente sfruttate	44 - 83
La composizione dei consigli di amministrazione non consente sempre un efficiente processo decisionale	44 - 49
Le autorità di bilancio vigilano prevalentemente sulle agenzie in merito a questioni finanziarie e di conformità, mentre la performance è una preoccupazione secondaria	50 - 53
Le agenzie comunicano più su aspetti relativi alla performance, ma il loro contributo alla politica e alla cooperazione dell'UE non sono esplicitamente misurati e comunicati ai cittadini	54 - 64
La cooperazione tra le agenzie e altri organismi nazionali, UE e internazionali funziona bene, con alcune eccezioni	65 - 83

Conclusioni e raccomandazioni

84 - 89

Allegati

Allegato I – Elenco delle agenzie e degli altri organismi dell’UE oggetto della presente relazione

Allegato II – Elenco degli acronimi utilizzati per le agenzie ed altri organismi dell’UE

Allegato III – Dati e risultati importanti dell’indagine presso i portatori di interessi

Allegato IV – Distribuzione delle notizie nei media sulla base di una analisi eseguita utilizzando le tecniche per il trattamento dei big data

Allegato V – Quadro normativo delle agenzie federali negli Stati Uniti e in Australia

Allegato VI – Formazione del bilancio per attività / Calcolo dei costi per attività/ Gestione basata sulle attività

Allegato VII – Elenco delle relazioni speciali della Corte relative alle agenzie e altri organismi dell’UE pubblicate nel periodo 2017-2019

Allegato VIII – Composizione del bilancio delle agenzie e degli altri organismi dell’UE (2018)

Acronimi e abbreviazioni

Glossario

Risposte

Risposte della Commissione europea

Risposte della rete delle agenzie dell’UE (EUAN)

Risposte dell’Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA)

Risposte dell’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (EASO)

Risposte dell’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)

Risposte dall’Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)

Risposte dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO).

Risposte del Comitato di risoluzione unico (SRB)

Équipe di audit

Cronologia

Sintesi

I Le agenzie decentrate e gli altri organismi dell'UE ("agenzie dell'UE") sono organismi disciplinati dal diritto pubblico europeo e dotati di personalità giuridica propria e pertanto distinti dalle istituzioni dell'UE. Attualmente, vi sono 37 agenzie dell'UE ubicate in 23 Stati membri, che si occupano di una vasta gamma di tematiche rilevanti per i cittadini dell'UE. La maggior parte è stata istituita tra il 2000 e il 2010. Esse includono, tra l'altro, le agenzie per la sicurezza aerea, la sicurezza alimentare, la formazione professionale, l'uguaglianza di genere, la stabilità del settore finanziario e bancario, l'ambiente, la protezione degli animali, la migrazione e il controllo delle frontiere. Nel 2018, la loro dotazione finanziaria annuale ammontava in totale a 4,0 miliardi di euro (pari al 2,8 % del bilancio generale dell'UE) e tutte le agenzie insieme contavano un organico di 8 957 addetti (pari al 13,4 % di tutto il personale dell'UE).

II La Corte in passato ha prevalentemente analizzato la performance delle singole agenzie. Questa è la prima valutazione globale della Corte sulle condizioni poste in essere dall'UE per far sì che le agenzie contribuiscano efficacemente all'attuazione delle politiche dell'UE a vantaggio di tutti i cittadini. Le agenzie dell'UE sono caratterizzate da strutture di governance, mandati e compiti diversi; e diverse agenzie sono state istituite per affrontare tipi di sfide diversi. È quindi difficile valutare la performance delle agenzie nel loro complesso. Tuttavia, la finalità comune da tutte perseguita è l'attuazione delle politiche dell'UE e della cooperazione europea nell'interesse dei cittadini dell'UE.

III La Corte ha espletato il presente audit a seguito dell'interesse manifestato dal Parlamento europeo, dalla Commissione europea e dalle stesse agenzie dell'UE. Con la presente relazione si intende avviare un dibattito sulla futura gestione, da parte dell'UE, della performance delle agenzie. Come base di partenza, la Corte ha potuto contare sulle conoscenze acquisite nel corso degli audit finanziari annuali e dei controlli di gestione svolti in passato sulle singole agenzie. Gli auditor della Corte hanno poi proceduto ad una analisi approfondita dei documenti fondamentali forniti dalle istituzioni dell'UE e da tutte le agenzie, hanno avuto colloqui con personale della Commissione e delle agenzie addetto a funzioni essenziali, hanno condotto un'indagine su larga scala presso i portatori di interesse delle agenzie, due gruppi di esperti e di portatori di interesse, analizzato con le tecniche di trattamento dei *big data* la presenza delle agenzie nei media e confrontato il quadro di performance dell'UE per le agenzie con quello di Stati Uniti e Australia.

IV Il quesito di audit generale a cui si è inteso rispondere era se la Commissione e le agenzie avessero posto in essere condizioni adeguate a garantire una efficace performance delle agenzie dell'UE. La Corte ha individuato due criteri fondamentali applicabili a tutte le agenzie. Il primo è la *flessibilità di ognuna di esse nel contribuire all'attuazione delle politiche dell'UE e della cooperazione europea*, specialmente quando il settore d'intervento è vasto e soggetto a cambiamenti in un contesto mondiale complesso. La flessibilità era proprio una delle finalità dell'orientamento comune firmato dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento nel 2012, con il quale si disponeva che tutte le agenzie fossero oggetto di una valutazione periodica. Nella pratica, però, tale finalità è stata solo in parte realizzata e la Corte ha rilevato scarsa flessibilità nell'istituzione, nel funzionamento e nell'eventuale chiusura delle agenzie.

V Il secondo criterio di performance esaminato dalla Corte è il ruolo svolto dalle agenzie quali *centri di competenza e di creazione di reti per l'attuazione delle politiche dell'UE*. A tal fine, occorrono una governance ed una cooperazione bene organizzate. La Corte ha individuato esempi di dispositivi di governance eccessivamente complessi o deboli e riscontrato informazioni sulla performance focalizzate sulle realizzazioni e sulle attività invece che sul contributo fornito all'attuazione della politica. Dall'audit è inoltre emerso che una scarsa cooperazione con e/o un insufficiente sostegno da parte di Stati membri, operatori del settore, Commissione o altre agenzie impediscono ad alcune agenzie di svolgere appieno il proprio ruolo.

VI La Corte raccomanda alla Commissione e alle agenzie di:

- 1) assicurare la pertinenza, la coerenza e la flessibilità nell'istituzione delle agenzie;
- 2) assegnare le risorse con maggiore flessibilità;
- 3) migliorare la governance, la rendicontabilità e la comunicazione sulla performance;
- 4) rafforzare il ruolo delle agenzie come centri di competenza e di creazione di reti.

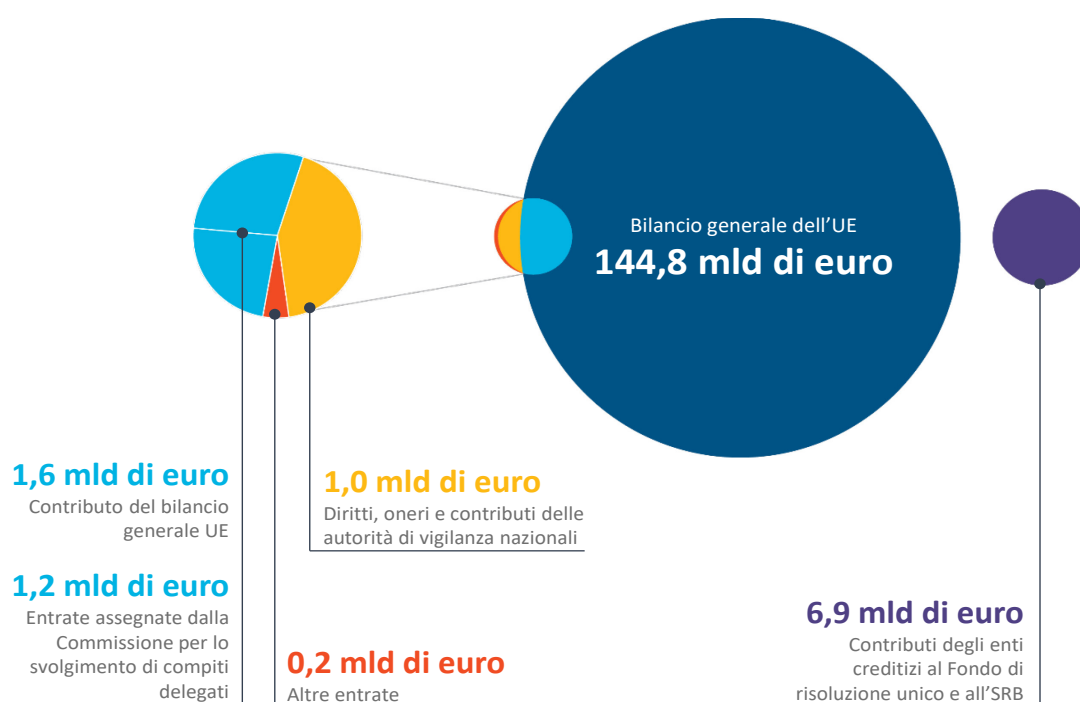
Introduzione

Diversità delle agenzie dell'UE

01 Le agenzie decentrate e gli altri organismi dell'UE ("agenzie dell'UE") sono organismi disciplinati dal diritto pubblico europeo e dotati di personalità giuridica propria e pertanto distinti dalle istituzioni dell'UE. Sono state istituite da un atto di diritto derivato. Da un punto di vista giuridico, esistono diverse tipologie di agenzie: sei agenzie esecutive della Commissione e 37 agenzie decentrate dell'UE. Le agenzie esecutive della Commissione agiscono come "ramificazioni" della Commissione per l'esecuzione di compiti specifici per conto della Commissione. Nella presente relazione, il termine "agenzie" significa "agenzie decentrate e altri organismi dell'UE", salvo ove diversamente specificato.

02 Le agenzie sono istituite dal legislatore (Consiglio e Parlamento), su proposta della Commissione, per un periodo di tempo indefinito. Sono dirette da un consiglio di amministrazione composto, tra gli altri, da rappresentanti sia degli Stati membri che della Commissione. Contribuiscono all'attuazione delle politiche dell'UE e rafforzano la cooperazione tra l'UE e i governi nazionali, riunendo le competenze tecniche.

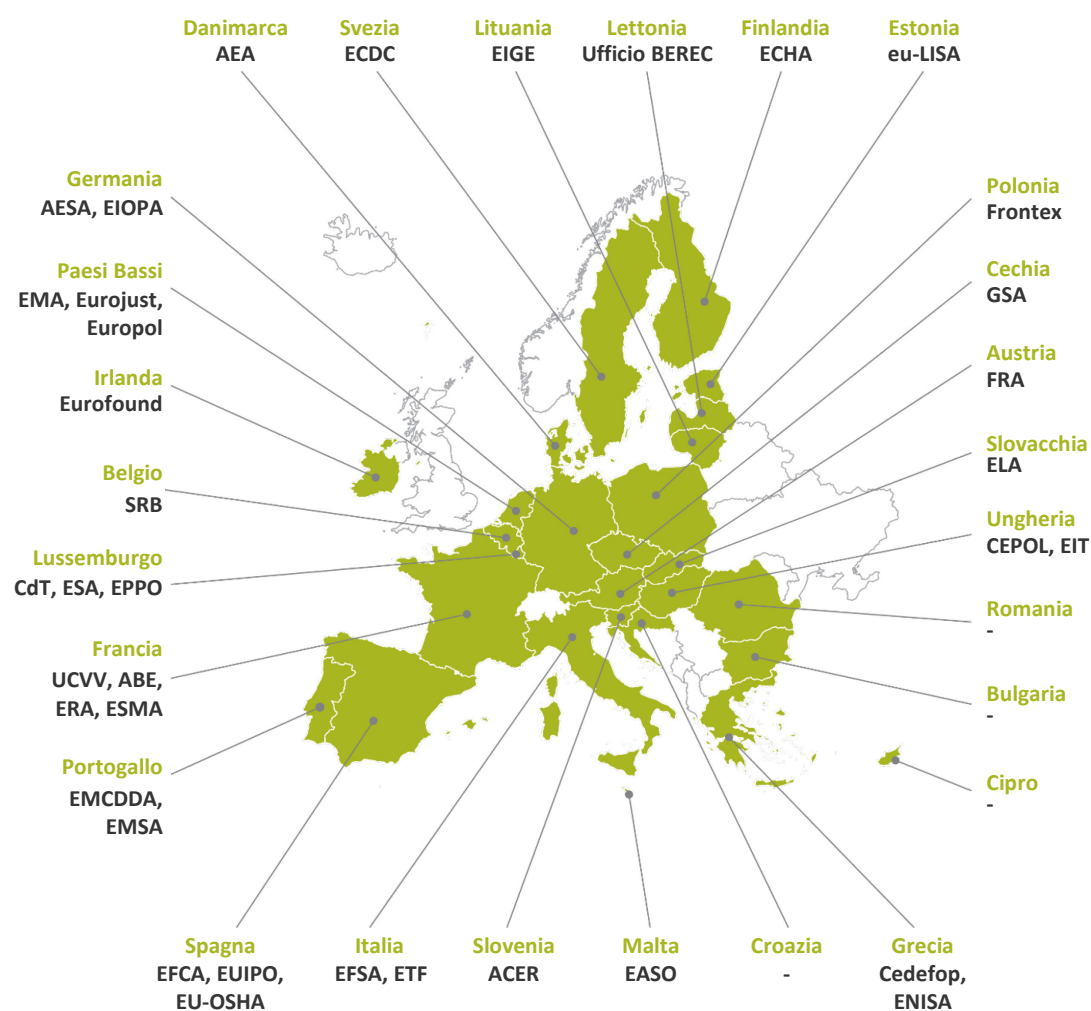
Figura 1 – Come sono finanziate le agenzie e gli altri organismi dell'UE?



Fonte: bilancio generale 2018 dell'UE e bilancio 2018 delle agenzie, elaborazione a cura della Corte.

03 Nel 2018, il bilancio totale delle agenzie (escluso l'SRB) è ammontato a 4,0 miliardi di euro (2,8 % del bilancio generale dell'UE) (cfr. [figura 1](#)). Per le denominazioni complete di tutte le agenzie citate nella presente relazione, si veda l'[allegato I](#). Il bilancio 2018 dell'SRB, avente il mandato specifico di istituire un Fondo di risoluzione finanziato dagli enti creditizi, era di 6,9 miliardi di euro (0,1 miliardi per il bilancio amministrativo dell'SRB e 6,8 miliardi per il Fondo). Nel 2018, le agenzie erano ubicate in 23 Stati membri (cfr. [figura 2](#)) e avevano un organico di 8 957 effettivi¹ (13,4 % di tutto il personale delle istituzioni e delle agenzie dell'UE) (cfr. [figura 3](#)) provenienti da tutti gli Stati membri.

Figura 2 – Dove hanno sede le agenzie e gli altri organismi dell'UE?

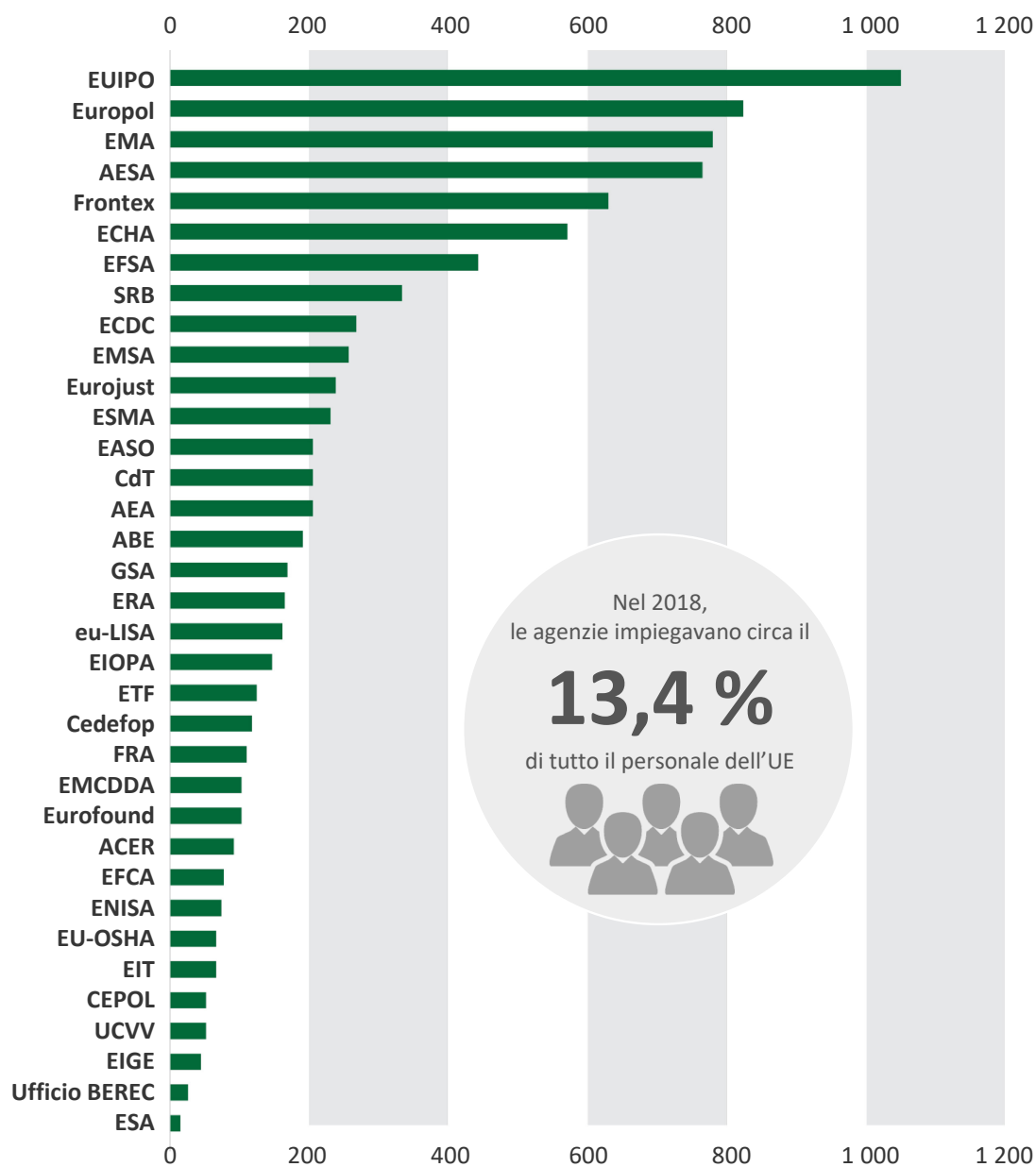


Fonte: Corte dei conti europea.

¹ Gli effettivi suddetti comprendono funzionari, agenti temporanei e contrattuali, nonché esperti nazionali distaccati.

Figura 3 – Chi lavora per le agenzie e gli altri organismi dell'UE?

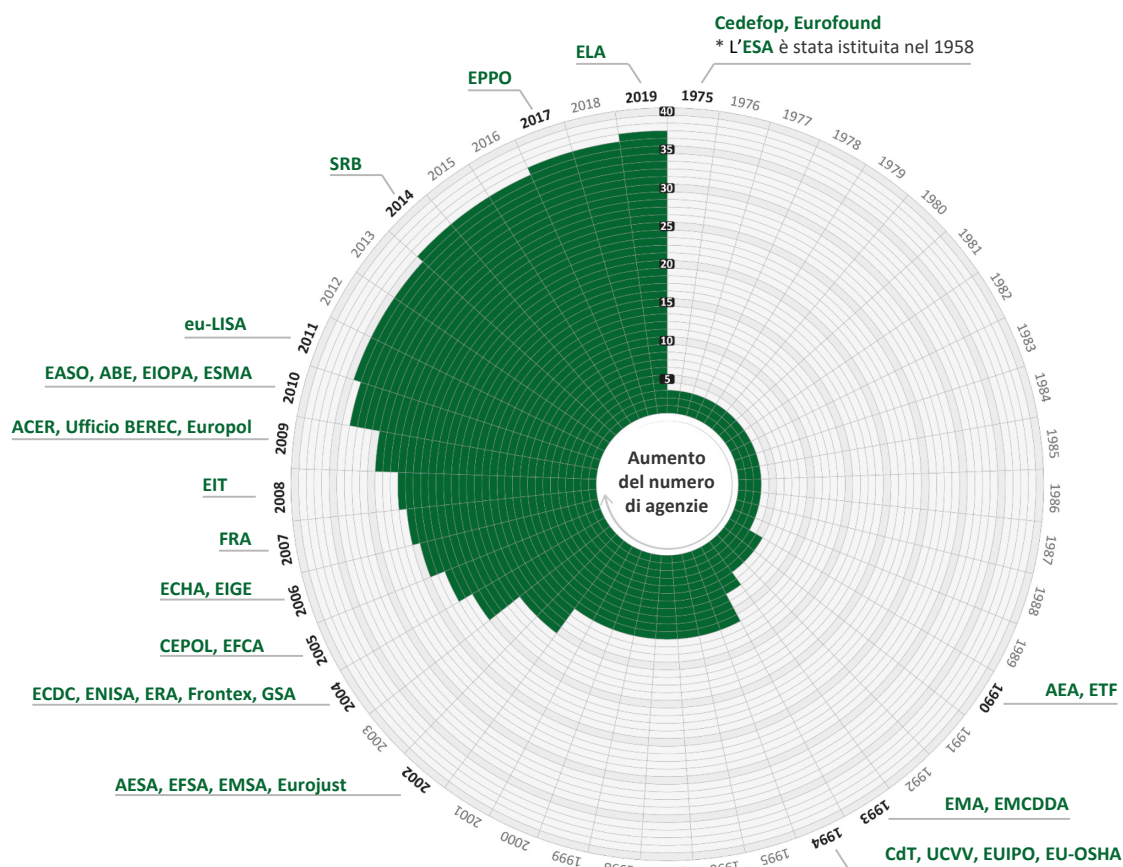
Numero di addetti per agenzia



Fonte: Corte dei conti europea.

04 Le prime agenzie (Cedefop e Eurofound²) sono state istituite nel 1975. A seguito dell'entrata in vigore nel 1987 dell'Atto unico europeo, il cui obiettivo era pervenire al completamento del mercato interno entro il 1992, negli anni novanta sono state istituite molte agenzie, anche se la maggior parte di esse ha visto la luce nel primo decennio del nuovo millennio (cfr. [figura 4](#)).

Figura 4 – Quante sono le agenzie e gli altri organismi dell'UE?



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

Fonte: relazione annuale della Corte sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2018.

05 Le agenzie sono state istituite man mano che si manifestavano esigenze specifiche. Un significativo numero di agenzie è stato istituito o si è visto attribuire maggiori responsabilità a seguito di una crisi (ad esempio, ABE, EIOPA, ESMA e SRB nel settore finanziario; EASO e Frontex per la crisi migratoria e il controllo delle frontiere; EMSA ed EFCA per la sicurezza marittima e il controllo della pesca). La maggior parte delle agenzie è stata istituita per creare nuovi organismi che svolgessero compiti fino a

² Per ragioni di spazio, vengono utilizzati acronimi/abbreviazioni per riferirsi alle singole agenzie. Le denominazioni complete vengono fornite nell'[allegato I](#).

quel momento esercitati dalla Commissione e/o dagli Stati membri. Ciò era giustificato, secondo la Commissione, dall'elevata tecnicità delle competenze richieste o da un desiderio di efficienza: un organismo specializzato può svolgere gli stessi compiti in modo più efficiente e flessibile, ed è inoltre maggiormente in grado di attrarre personale specializzato e costituire una riserva di competenze. Alcune agenzie (ad esempio, Europol, ABE, EIOPA ed ESMA) hanno proseguito il lavoro di organismi multinazionali esistenti a livello europeo.

06 Le agenzie possono essere raggruppate in diversi modi, ad esempio in base ai rispettivi compiti e responsabilità:

- 1) un primo gruppo di agenzie contribuisce al conseguimento degli obiettivi relativi al mercato interno, alla salute e all'ambiente per quanto riguarda registrazioni, certificazioni ed autorizzazioni a livello UE (ad esempio, UCVV, AESA, ECHA, ERA, EUIPO, EFSA e EMA);
- 2) un secondo gruppo, con mandato nei settori della sicurezza e della giustizia, ha responsabilità di carattere più operativo e assiste gli Stati membri coordinando attività congiunte (ad esempio, CEPOL, EASO, Eurojust, Europol e Frontex);
- 3) un terzo gruppo ha principalmente compiti di regolamentazione e di vigilanza (ad esempio, ACER, ABE, EIOPA e ESMA), predispone norme tecniche per il settore dell'energia e per il settore finanziario e garantisce l'applicazione di pratiche di vigilanza comuni in tutta l'UE;
- 4) un ultimo gruppo si occupa principalmente di ricerca, raccolta ed analisi di dati al fine di fornire alle istituzioni dell'UE e gli Stati membri elementi fattuali concreti sulla cui base elaborare le politiche (ad esempio, Cedefop, EIGE e FRA).

Dalla conformità alla performance

07 Ciascuna agenzia è istituita con un atto normativo distinto e specifico. Date le specifiche attività svolte da ciascuna agenzia, ognuna differisce dall'altra per modello di governance, fonti di finanziamento, obblighi di valutazione ecc.

08 Nel 2012, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno firmato una dichiarazione congiunta su un orientamento comune sulle agenzie decentrate, che ha segnato il passaggio da una gestione orientata alla conformità e alle finanze ad una più orientata alla performance. L'orientamento comune sottolineava che i direttori delle agenzie avrebbero dovuto fornire una rendicontazione più chiara in materia di performance. Proponeva tra l'altro una struttura di governance a due livelli a fini, ove

possibile, di maggiore efficienza (consiglio di amministrazione e comitati esecutivi), programmi di lavoro annuali e pluriennali, relazioni annuali di attività, indicatori di performance per le agenzie e i rispettivi direttori, l'introduzione di sistemi di formazione del bilancio per attività/gestione basata sulle attività (ABB/ABM), valutazioni esterne periodiche ecc.

09 La Commissione ha inoltre elaborato diversi strumenti per sviluppare ulteriormente un quadro di gestione e monitoraggio orientato alla performance. Questi includono il regolamento finanziario quadro delle agenzie (del 2013, poi abrogato e sostituito nel 2019), le linee guida per la stesura dei documenti unici di programmazione (DOCUP), che combinano il programma di lavoro annuale di una agenzia con un programma di lavoro progressivo triennale, le relazioni annuali di attività consolidate (CAAR) (2014, riviste nel 2020), che definiscono il quadro più recente per la formazione del bilancio, la performance e la governance delle agenzie decentrate, gli Orientamenti per legiferare meglio e lo Strumento per legiferare meglio (2017).

10 Anche la rete delle agenzie dell'UE (EUAN), istituita per accrescere la visibilità e individuare eventuali sinergie, ha contribuito ad instaurare una cultura maggiormente orientata alla performance. Nel 2012, l'EUAN ha creato la rete per lo sviluppo delle prestazioni (PDN) che facilita attivamente lo scambio di pratiche, la cooperazione su questioni relative alla performance e in una certa misura, la condivisione di servizi, ove possibile. La PDN ha sviluppato strumenti quali l'*Evaluation Handbook for Agencies* (Manuale per la valutazione delle agenzie, 2018), un "*Self-assessment toolbox for implementing performance/results based orientations*" (Strumento di autovalutazione per l'attuazione di orientamenti basati sulla performance/sui risultati, 2018) e una banca dati per gli indicatori chiave di performance (in corso).

11 Gli strumenti e le misurazioni della performance sopra menzionati hanno generato una crescente tendenza all'armonizzazione e all'allineamento delle pratiche in un numero crescente di agenzie, benché siano tuttora applicati in misura diversa. Al tempo stesso, gli strumenti e le misurazioni hanno anche generato abbondanti informazioni focalizzate sulle attività e realizzazioni per ogni singola agenzia.

Estensione e approccio dell'audit

12 Il quesito di audit generale al quale si è inteso rispondere era se le condizioni poste in essere fossero adeguate a garantire una efficace performance delle agenzie. In tempi in cui le priorità strategiche dell'UE vengono riviste e le risorse per la realizzazione delle politiche nell'interesse dei cittadini sono scarse, con la presente relazione si intende aprire un dibattito sulla futura gestione, da parte dell'UE, della performance delle agenzie. L'audit espletato dalla Corte è stato incentrato sui seguenti due criteri:

- 1) l'istituzione, il funzionamento e l'eventuale chiusura delle agenzie (ossia il ciclo di vita delle agenzie) *dovrebbe essere flessibile per contribuire all'attuazione delle politiche dell'UE e dovrebbe rafforzare la cooperazione europea*. Ciò significa che:
 - a) delegare determinati compiti ad una agenzia dovrebbe essere l'opzione migliore se confrontata con quella di affidarli alla Commissione stessa o, in applicazione del principio di sussidiarietà, agli Stati membri;
 - b) la pertinenza e la coerenza delle agenzie esistenti dovrebbe essere valutata periodicamente per conseguire eventuali sinergie ed economie di scala;
 - c) le agenzie hanno bisogno di risorse umane e finanziarie adeguate per adempiere al proprio mandato ed eseguire tutti i compiti loro affidati;
 - d) il processo di pianificazione che guida il lavoro di un'agenzia dovrebbe essere sufficientemente flessibile per consentire di reagire alla rapida evoluzione del contesto in cui operano.
- 2) Le agenzie dovrebbero sfruttare al massimo le proprie potenzialità nel fungere da *centri di competenze e di creazione di reti* per promuovere la condivisione di esperienze, riunire gli Stati membri per servire interessi comuni e raggiungere, ove possibile, comuni obiettivi di intervento nonché svolgere un ruolo di rete per una cooperazione rafforzata con altri partner europei e internazionali. A tal fine occorre:
 - a) una struttura manageriale adatta allo scopo;
 - b) dispositivi di rendicontabilità adeguati che coinvolgano i portatori di interessi;
 - c) una buona comunicazione con i portatori di interessi e con i cittadini dell'UE;

- d) una efficace collaborazione con altri organismi a livello nazionale, UE e internazionale, sia pubblici e che privati.

13 I criteri scelti dagli auditor della Corte sono tratti dai regolamenti specifici delle agenzie, dal regolamento finanziario quadro, dagli orientamenti e dallo strumento della Commissione per legiferare meglio³, dalla dichiarazione congiunta su un orientamento comune sulle agenzie decentrate e dalla “Tabella di marcia relativa al seguito da dare all’approccio comune sulle agenzie decentrate dell’UE”, nonché da altre istruzioni fornite dalla rete delle agenzie dell’UE.

14 L’audit è stato svolto tra marzo e settembre 2019 e ha riguardato le agenzie decentrate dell’UE e le direzioni generali (DG) partner presso la Commissione (cfr. [allegato II](#)). A titolo di confronto, ove opportuno, si fa riferimento anche alle agenzie esecutive della Commissione.

15 Gli auditor della Corte hanno raccolto elementi probatori attraverso:

- o un esame dei principali documenti relativi alle singole agenzie (regolamenti istitutivi, relazioni annuali, documenti di programmazione, relazioni di valutazione e di audit, valutazioni d’impatto, verbali delle riunioni dei consigli di amministrazione, ecc.);
- o oltre 250 colloqui con responsabili e personale in posizioni chiave di 21 agenzie e delle 10 DG della Commissione che sono partner di 32 agenzie;
- o un’indagine presso 2 500 portatori di interessi connessi alle agenzie (cfr. [allegato III](#)), tra cui membri di consigli di amministrazione, funzionari di Stati membri, rappresentanti dei settori interessati e delle organizzazioni dei consumatori, delle ONG e del mondo accademico. L’elenco dei portatori di interesse è stato fornito dalle agenzie stesse, ma gli auditor della Corte hanno proceduto alla selezione finale, facendo in modo che tutti i principali gruppi fossero rappresentati. Alla Corte sono pervenute 1 000 risposte;
- o un’analisi eseguita con le tecniche di trattamento dei *big data* sulla presenza delle agenzie nei media, raccolti da *Europe Media Monitor* (EMM) tra gennaio 2018 e luglio 2019 (cfr. [allegato IV](#)). Il set di dati conteneva oltre 200 000 notizie che menzionavano le agenzie da oltre 5 000 diverse fonti di notizie in oltre 160 paesi;

³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, SWD(2017) 350.

- o i dibattiti tenuti in occasione di due tavole rotonde con rappresentanti del mondo accademico e di esperti della Commissione, del Consiglio e del Parlamento. I dibattiti sono stati organizzati tra giugno e settembre 2019 a seguito di un invito aperto a oltre 40 membri del mondo accademico e professionisti con esperienza manageriale o autori di pubblicazioni sulle agenzie dell'UE; 15 di questi hanno partecipato ai dibattiti. Anche rappresentanti della DG Bilancio hanno partecipato al primo dibattito in qualità di osservatori.

Osservazioni

Il ciclo di vita delle agenzie manca di flessibilità

La Commissione, quando propone l'istituzione di una agenzia, non valuta sempre chiaramente le possibili alternative

16 Prima di istituire una nuova agenzia, la Commissione ha bisogno di valutare se questa sia l'opzione migliore rispetto alle alternative possibili, come ad esempio svolgere il compito in questione al proprio interno, ricorrere alla cooperazione intergovernativa, affidare il compito a entità private o modificare il mandato di una agenzia esistente. L'opzione migliore dovrebbe essere stabilita in base alla necessità.

17 In base alla politica della Commissione per legiferare meglio⁴, occorre procedere ad una valutazione d'impatto per iniziative che potrebbero potenzialmente avere un significativo impatto economico, ambientale o sociale (cfr. [riquadro 1](#)). Prima di proporre l'istituzione di una nuova agenzia, la Commissione dovrebbe dimostrare il valore aggiunto di tale scelta attraverso una valutazione d'impatto. Il comitato per il controllo normativo della Commissione analizza la qualità dei progetti di valutazione d'impatto; in linea di principio, è necessario un suo parere favorevole per poter sottoporre l'iniziativa al collegio dei Commissari per l'adozione.

⁴ Commissione europea, "La governance europea – un libro bianco", COM(2001) 428 definitivo e *Better Regulation Guidelines*, 2015.

Riquadro 1

Le domande a cui una valutazione d'impatto dovrebbe rispondere:

- 1) In cosa consiste il problema e perché è considerato tale?
- 2) Perché l'UE dovrebbe agire?
- 3) Cosa si dovrebbe ottenere?
- 4) Quali sono le diverse opzioni per conseguire gli obiettivi?
- 5) Qual è l'impatto economico, sociale e ambientale e su chi andrà ad incidere?
- 6) In che cosa differenziano le diverse opzioni (efficienza, efficacia, coerenza)?
- 7) Come verranno organizzati il monitoraggio e la successiva valutazione ex post?

Fonte: Commissione europea, Better Regulation Guidelines (Orientamenti per legiferare meglio).

18 Dal 2004, tutte le proposte della Commissione relative ad una nuova agenzia o a nuovi organismi, comprese quelle più recenti, EPPO (2017) e ELA (2018), sono state accompagnate da una valutazione d'impatto. Il comitato per il controllo normativo ha espresso un parere positivo sull'EPPO, giudicando che quest'ultima fosse necessaria e che i relativi obiettivi e compiti fossero stati definiti con chiarezza. Lo stesso comitato aveva aggiunto una riserva al proprio parere favorevole sulla valutazione d'impatto per l'ELA, perché detta valutazione non dimostrava chiaramente la coerenza tra l'ELA e le altre agenzie operanti nell'ambito di competenza della DG EMPL (Cedefop, Eurofound, EU-OSHA e ETF), che già una valutazione esterna recente aveva giudicato costituire una sovrapposizione⁵.

19 L'istituzione dell'SRB era stata preceduta nel 2012 da una valutazione d'impatto della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche. Tale valutazione suggeriva l'istituzione di collegi di risoluzione con l'assistenza dell'ABE; alla fine, però, si era scelto di istituire una nuova agenzia che garantisse il funzionamento efficace e uniforme del meccanismo di risoluzione unico e che gestisse il Fondo di risoluzione unico.

⁵ Commissione europea, "Evaluation of the EU agencies under the remit of DG Employment: Eurofound, Cedefop, ETF e EU-OSHA, marzo 2018.

20 La necessità che una agenzia disponga di autonomia e di complessi meccanismi di governance non è sempre evidente. In particolare, la GSA dispone nella pratica di pochissima autonomia, dato che il suo compito principale è la gestione del sistema globale di navigazione satellitare Galileo nel quadro di un accordo di delega con la Commissione (90 % del bilancio dell'agenzia). Molti di coloro che hanno risposto all'indagine hanno sottolineato che il potere decisionale del consiglio di amministrazione della GSA è pertanto limitato. La GSA dà attuazione all'accordo di delega attraverso una serie di contratti complessi con partner industriali e entità del settore pubblico.

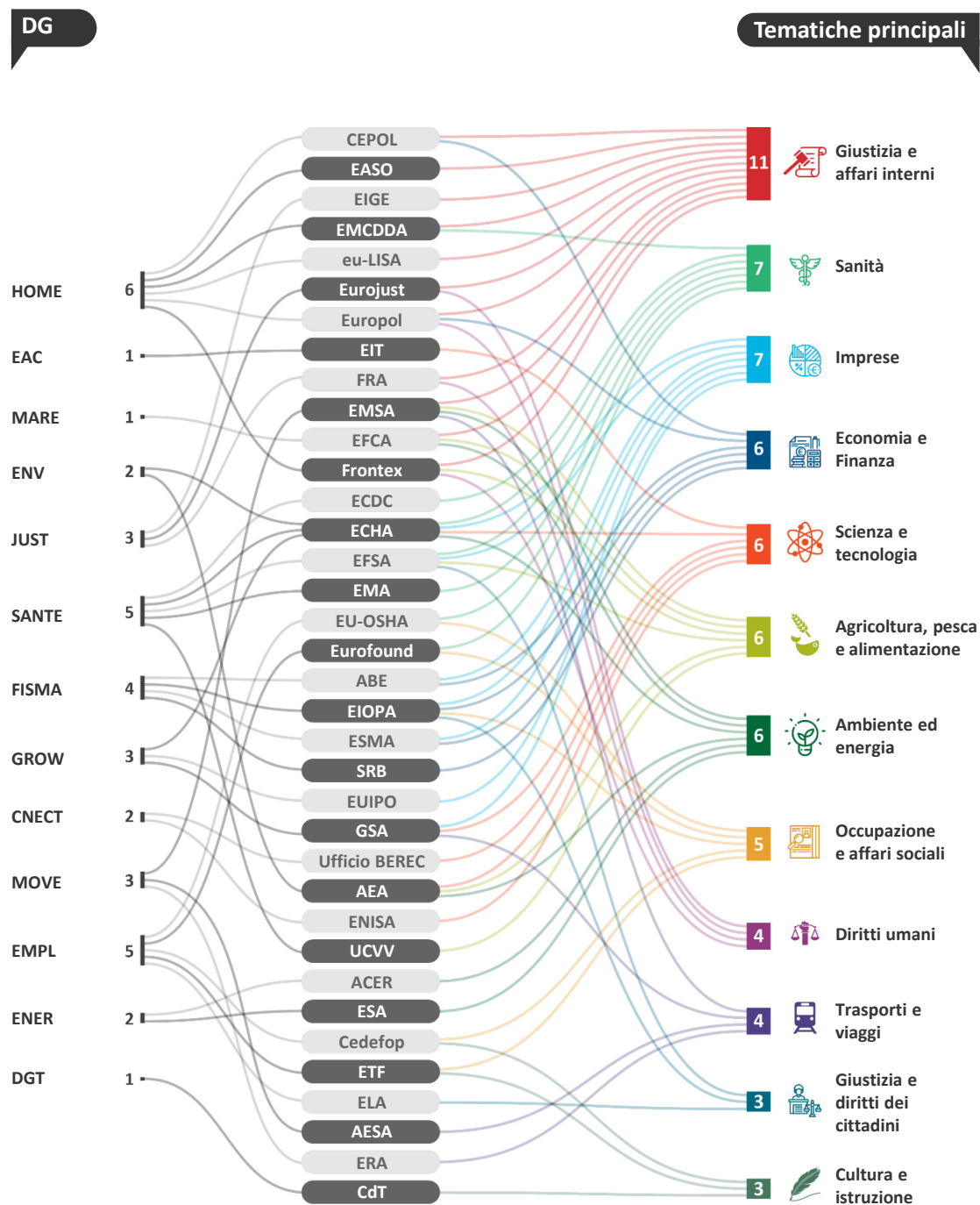
21 Infine, la Corte ha rilevato casi in cui la decisione politica di istituire una nuova agenzia era stata adottata anche prima della proposta della Commissione e della valutazione d'impatto: FRA, EASO e ELA.

La pertinenza e la coerenza delle agenzie esistenti non è valutata a sufficienza

22 Le ragioni che giustificano l'esistenza di una agenzia devono essere riesaminate in diversi momenti del suo ciclo di vita per verificare se sia ancora necessaria (pertinenza) e se il suo operato sia coerente con quello di altre agenzie e delle rispettive DG partner. La [figura 5](#) illustra le molteplici relazioni tra agenzie e DG. Tale riesame può essere eseguito in modi diversi:

- 1) attraverso una valutazione indipendente della performance;
- 2) come parte di un più ampio "controllo dell'adeguatezza" per l'intero settore d'intervento (cfr. paragrafo [27](#));
- 3) attraverso una nuova valutazione d'impatto al momento della rifusione del regolamento istitutivo dell'agenzia o dell'attribuzione di nuovi compiti mediante un regolamento distinto.

Figura 5 – Agenzie e altri organismi dell'UE, DG partner e tematiche



Nota: la DG DEFIS è la DG partner di GSA dal 1° gennaio 2020.

Fonte: dati compilati dalla Corte dei conti europea sulla base della classificazione fornita dal sito Internet della Commissione.

23 In base all’orientamento comune, il regolamento istitutivo di una agenzia dovrebbe contenere una “clausola di durata massima” o una “clausola di revisione” che dia mandato alla Commissione di modificare o abrogare il regolamento nel momento in cui l’esistenza dell’agenzia non sia più giustificata in relazione agli obiettivi ad essa attribuiti (cfr. [riquadro 2](#)). Sette anni dopo la dichiarazione congiunta su un orientamento comune, solo sette agenzie su 37 avevano una “clausola di durata massima” e 13 una “clausola di revisione” nei rispettivi regolamenti istitutivi.

Riquadro 2

L’orientamento comune sull’istituzione e la dismissione di una agenzia

I paragrafi da 2 a 5 della dichiarazione congiunta prevedono che:

- 1) “la decisione di creare una nuova agenzia dovrebbe essere basata su una valutazione d’impatto oggettiva di tutte le opzioni disponibili”.
- 2) “Gli atti istitutivi delle agenzie dovrebbero contenere una clausola di durata massima o una clausola di revisione”.
- 3) “Per valutare sia l’opportunità di dismettere agenzie sia la possibilità di una loro fusione si dovrebbero seguire criteri comuni e obiettivi:
 - o l’opportunità di accorpate alcune agenzie andrebbe valutata in caso di sovrapposizione dei rispettivi compiti, o se si possono contemplare sinergie, oppure quando le agenzie risulterebbero più efficienti se inserite in una struttura più ampia;
 - o chiudere un’agenzia potrebbe essere una soluzione in caso di risultati insoddisfacenti, a meno che l’agenzia non sia ancora l’opzione d’intervento più adatta, nel qual caso dovrebbe essere oggetto di riforma”.

24 I regolamenti istitutivi di 13 agenzie sono stati oggetto di rifusione tra il 2015 e il 2019, ma solo cinque proposte erano accompagnate da una valutazione d’impatto (Ufficio BEREC, CEPOL, AESA, ENISA ed ERA). In tutti i cinque casi, il comitato per il controllo normativo ha alla fine espresso parere positivo, ma aggiungendo una o più riserve. Altre tre proposte erano basate su un’altra valutazione d’impatto o un altro controllo di adeguatezza eseguiti di recente (ACER, EFCA e EFSA). Le cinque proposte restanti non erano basate su alcuna valutazione d’impatto: quattro erano state considerate analisi tecniche (Cedefop, Eurofound, EU-OSHA e Eurojust) e una era stata

considerata urgente (Frontex), per cui non vi era stato tempo sufficiente per procedere ad una valutazione d'impatto.

25 I regolamenti istitutivi di tre agenzie operanti nell'ambito di competenza della DG EMPL (Cedefop, Eurofound e EU-OSHA) sono stati recentemente oggetto di una rifusione; in tutti i casi, la Commissione ha presentato le proposte di rifusione prima di ricevere la relazione finale su una valutazione congiunta delle agenzie. Nonostante il Parlamento avesse criticato l'assenza di proposte specifiche per accorpate le agenzie operanti in settori analoghi o per unificarne le sedi, il legislatore ha adottato le rifusioni. Inoltre, nel 2019 è stata giuridicamente istituita una nuova agenzia (ELA).

26 Nel tempo, nove agenzie sono state chiuse, accorpate o hanno visto significativamente modificato il proprio ambito d'intervento, senza considerare l'Agenzia europea per la ricostruzione che è stata istituita nel 1999 e chiusa nel 2008. Negli ultimi dieci anni, la Commissione ha proposto in due occasioni di accorpate agenzie per motivi di coerenza, ma non ha ottenuto l'accordo del Parlamento (cfr. [riquadro 3](#)). La situazione delle agenzie decentrate dell'UE è molto diversa da quella delle agenzie esecutive della Commissione. Quando la Commissione ritiene che un'agenzia esecutiva non sia più giustificata in termini di buona gestione finanziaria, può deciderne la soppressione. In passato la Commissione ha periodicamente ridistribuito le responsabilità delle agenzie esecutive, l'ultima volta nel 2013.

Riquadro 3

Il Parlamento ha respinto le proposte della Commissione volte ad integrare l'Ufficio BEREC nell'ENISA e di accorpate CEPOL e Europol

Nel 2017, la valutazione d'impatto della Commissione che accompagnava la proposta per l'istituzione di un'Autorità europea del mercato delle comunicazioni elettroniche (poi diventata Ufficio BEREC nel 2009) suggeriva di accorpate l'ENISA con la nuova Autorità, ma il legislatore ha optato invece per l'istituzione di un nuovo organismo distinto coesistente con l'ENISA.

CEPOL fornisce formazioni online e in presenza per gli agenti di polizia ed è strettamente collegata a Europol, l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto. Nel 2013, la Commissione ha presentato un pacchetto di atti normativi, basato su una valutazione d'impatto, con cui proponeva, per motivi di efficienza, la fusione di Europol e CEPOL. Il Parlamento ha respinto la proposta.

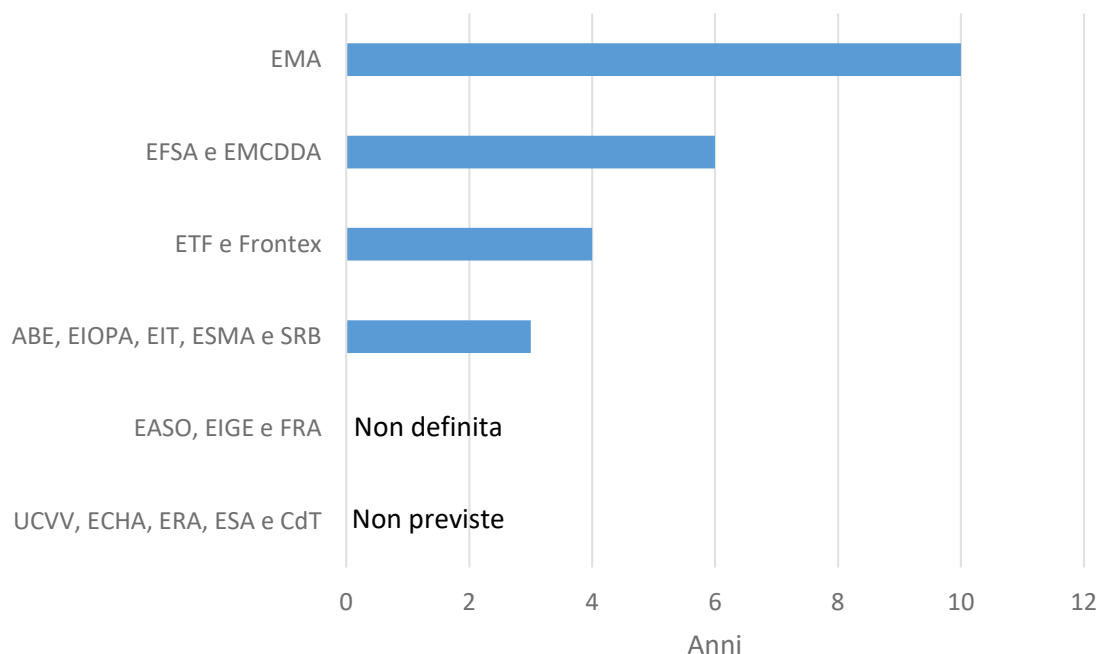
27 Le attività di una agenzia dell'UE sono talvolta valutate nel quadro di un più ampio controllo dell'adeguatezza relativo all'intero settore d'intervento. Tra il 2014 e il 2019, la Commissione ha svolto diversi controlli dell'adeguatezza in ambiti quali le sostanze chimiche, il controllo della pesca e la legislazione alimentare generale. Ciò ha condotto alla codificazione del regolamento istitutivo di EFCA e alla modifica del regolamento istitutivo di EFSA.

28 L'orientamento comune prevede che ogni agenzia dell'UE sia valutata ogni cinque anni. La Commissione dovrebbe avere il compito di organizzare la valutazione e, in occasione di ogni seconda valutazione, andrebbe applicata la clausola di durata massima/revisione.

29 I regolamenti istitutivi di diverse agenzie non sono ancora stati resi conformi all'orientamento comune (cfr. [figura 6](#)):

- i regolamenti istitutivi di UCVV e CdT non contengono l'obbligo di valutazione, mentre le più recenti rifusioni dei regolamenti ACER, ERA, EUIPO e Europol richiedevano che queste agenzie fossero sottoposte a valutazione per la prima volta nel 2020 (ERA), 2021 (EUIPO), 2022 (Europol) e 2024 (ACER);
- anche se l'orientamento comune richiede una valutazione ogni cinque anni, la frequenza con cui le valutazioni sono eseguite varia da tre (SRB) a 10 anni (EMA). In alcuni casi (EIGE, EASO e FRA), la frequenza della valutazione è stabilita dal consiglio d'amministrazione. Il consiglio di amministrazione di FRA ha deciso una frequenza di valutazione di cinque anni. Quello dell'EIGE ha deciso nel 2019 di posticipare di due anni la valutazione prevista e di destinare ad altre finalità i fondi ad essa destinati;
- alcune agenzie (EIGE e FRA) o i loro consigli di amministrazione (EASO, ECDC e EFCA) organizzano ancora da sé le proprie valutazioni invece di lasciarle dirigere dalla Commissione, come previsto dall'orientamento comune.

Figura 6 – Agenzie e organismi dell’UE per le quali la frequenza delle valutazioni esterne non è di cinque anni



Fonte: Corte dei conti europea.

30 Talvolta l'intenzione di modificare il mandato di una agenzia è addotta come motivazione per posporre una valutazione, ridurne l'ambito o semplicemente sostituirla con una valutazione d'impatto della Commissione. AESA, ad esempio, ha limitato l'ambito della sua valutazione del 2018 al processo di pianificazione, sostenendo che la revisione del regolamento istitutivo eseguita dalla Commissione includeva una valutazione d'impatto, anche se il regolamento istitutivo prevedeva esplicitamente l'obbligo di eseguire una valutazione completa.

31 Ad eccezione delle valutazioni delle agenzie operanti nell'ambito di competenza della DG EMPL e delle autorità europee di vigilanza, la performance di ciascuna agenzia viene valutata singolarmente. Nel caso di molteplici agenzie operanti nello stesso settore, un approccio alternativo potrebbe prevedere l'uso di valutazioni della performance trasversali (o verifiche dell'adeguatezza), che esaminino la coerenza e la pertinenza delle loro attività e il contributo fornito all'attuazione della politica. Gli Stati Uniti e l'Australia adottano questa pratica (cfr. [allegato V](#)).

32 Nel settore della ricerca la Commissione non ha mai valutato in profondità la coerenza tra l'EIT e le agenzie esecutive operanti nell'ambito di Orizzonte 2020, che forniscono sovvenzioni di ricerca. Le agenzie esecutive sono valutate a parte e più spesso (ogni tre anni).

Le agenzie sono esposte ai rischi connessi all'inadeguatezza delle risorse umane e finanziarie

33 Affinché un organismo possa conseguire i propri obiettivi occorrono risorse umane e finanziarie adeguate. La maggior parte delle agenzie è finanziata principalmente dal bilancio dell'UE. Otto agenzie (EUIPO, UCVV, CdT, EMA, AESA, ECHA, ESMA e, dal 2019, ERA) sono del tutto o in parte finanziate da tariffe/commissioni o dal prezzo richiesto per i servizi prestati. L'SRB è integralmente finanziata dai contributi provenienti dagli operatori del settore, mentre l'ABE e l'ESMA sono in parte finanziate dai contributi delle autorità nazionali competenti. Nel riquadro 4 viene illustrata la procedura con cui vengono stabiliti il bilancio annuale e la tabella dell'organico delle agenzie.

Riquadro 4

Bilanci e tabelle dell'organico delle agenzie

- Per tutte le agenzie, eccetto le tre interamente autofinanziate (EUIPO, UCVV e SRB):

la sovvenzione che la Commissione versa all'agenzia proviene dal bilancio generale dell'UE, ed è quindi proposta dalla Commissione ed adottata dall'autorità di bilancio (cioè, Parlamento europeo e Consiglio). La Commissione propone anche, e l'autorità di bilancio (cioè, Parlamento europeo e Consiglio) adotta, la tabella dell'organico di ciascuna agenzia per l'esercizio successivo.

Inoltre, il consiglio di amministrazione di ciascuna agenzia (o organo equivalente) adotta sia il bilancio (stato delle entrate e delle spese) che la tabella dell'organico dell'agenzia;
- i bilanci e le tabelle dell'organico delle tre agenzie interamente autofinanziate sono approvati dal consiglio di amministrazione (o equivalente) e dal comitato del bilancio della rispettiva agenzia, su proposta del direttore esecutivo o presidente.

34 Nell'ultimo decennio, molte agenzie si sono viste attribuire compiti supplementari dal legislatore o dalla Commissione attraverso strumenti diversi:

- revisione dei regolamenti istitutivi;
- adozione di nuovi atti normativi (ad esempio, ACER, ECHA, EMA, eu-LISA, Frontex);

- o firma, da parte dell'agenzia, di un accordo sul livello dei servizi o di un accordo di delega con la Commissione (AEA, Frontex, Europol, EASO, ecc.).

35 La Corte ha riscontrato che, quando la Commissione assegna nuovi compiti alle agenzie, in genere propone solo limitate risorse umane aggiuntive. Le eccezioni a tale riguardo sono Frontex, e in misura minore, EASO, che operano in settori prioritari. Inoltre, un accordo interistituzionale del 2013 ha introdotto una riduzione generalizzata del personale del 5 % applicabile a tutte le istituzioni ed agenzie dell'UE nel corso di cinque anni. Dato che tale riduzione non riguardava le agenzie di nuova istituzione e che le agenzie esistenti sono state autorizzate a ricevere nuovi posti aggiuntivi per i nuovi compiti, il numero totale di posti nelle agenzie è comunque aumentato del 13,7 % tra il 2013 e il 2017⁶.

36 Le entrate della maggior parte delle agenzie parzialmente autofinanziate (EMA, AESA, ecc.) generalmente aumentano in proporzione al carico di lavoro, ma il numero dei loro addetti è controllato dalla Commissione e non aumenta necessariamente di conseguenza. Ad esempio, il carico di lavoro dell'EMA per attività che comportano il versamento di commissioni è aumentato del 31 % tra il 2014 e il 2018, ma il numero di effettivi si è ridotto⁷. L'ECHA si trova in una situazione difficile, in quanto non dispone di entrate regolari e i proventi derivanti dalle commissioni sono di difficile previsione.

37 Anche dove sono disponibili posti in organico, alcune agenzie hanno problemi ad assumere e trattenere il personale. Frontex ha recentemente ricevuto un gran numero di nuovi posti, ma ha fatto fatica ad assumere tutto il personale necessario e ha registrato un alto tasso di posti vacanti nel 2018 e 2019. L'EASO ha sempre avuto difficoltà ad attrarre personale e il tasso di posti vacanti resta costantemente elevato. GSA ha problemi ad assumere personale con le necessarie competenze tecniche. In alcuni Stati membri, pacchetti retributivi più bassi costituiscono un particolare ostacolo alle assunzioni.

⁶ Corte dei conti europea, *Rapid Case Review on the implementation of the 5 % reduction of staff posts*, 2017.

⁷ EMA, CAAR 2018, paragrafo d'enfasi.

38 L'indagine condotta dalla Corte presso i portatori di interessi ha mostrato un evidente collegamento tra l'adeguatezza delle risorse e la performance delle agenzie. Quasi metà dei rispondenti non era d'accordo con l'affermazione "L'agenzia dispone di risorse umane sufficienti", anche se si rilevano grandi differenze tra un'agenzia e l'altra. Oltre il 75 % dei portatori di interessi di ACER e ENISA non era d'accordo o era fortemente in disaccordo, rispetto a meno del 25 % di quelli di SRB, EUIPO, Frontex e EFCA. Anche se la maggior parte dei rispondenti ritiene che la maggioranza delle agenzie abbia adempiuto con successo al proprio mandato, i giudizi sono manifestamente polarizzati per le quattro agenzie in cui la Corte ha rilevato una carenza di risorse (ACER e ENISA) o difficoltà ad assumere (EASO e Frontex) (cfr. risultati dettagliati dell'indagine nell'*allegato III*).

39 Per compensare la carenza di posti in organico o di esperti nazionali, le agenzie esternalizzano in misura crescente i compiti a contraenti privati, al punto che rischiano di diventarne dipendenti. Nel 2018 le agenzie si sono avvalse complessivamente di 1 500 persone tra consulenti informatici e personale interinale. Tale situazione comporta il rischio che il personale interno per supervisionare il lavoro dei contraenti esterni sia troppo esiguo. Esempi ne sono EASO, eu-LISA, EMA e GSA. Dato il complesso quadro giuridico che disciplina il ricorso a personale esterno, che varia per certi aspetti da uno Stato membro all'altro, vi sono anche rischi di contenzioso e di danno reputazionale. La Corte ha rilevato tali rischi presso Ufficio BEREC, UCVV, EASO, ESMA, EUIPO, ABE, EIOPA, EIGE, EMCDDA e SRB⁸.

⁸ Cfr. anche la Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2018 della Corte dei conti europea.

Riquadro 5

Esempi di agenzie che dipendono da contraenti esterni per funzioni essenziali

L'**EASO** dipende dalla cooperazione degli Stati membri e dagli esperti nazionali distaccati. Poiché gli esperti nazionali messi a disposizione sono pochi, il personale interinale costituiva il 43 % di tutti gli esperti impiegati in Grecia nel 2018, e il 59 % di quelli in Italia.

Eu-LISA esternalizza la maggior parte dei lavori per progetti informatici sensibili che sono parte della sua attività principale ad un numero limitato di contraenti.

L'**EMA** si è vista attribuire dal Parlamento e dal Consiglio l'attuazione di due nuovi regolamenti che richiedono la creazione e l'introduzione di due grandi sistemi informatici paneuropei. A causa della carenza di esperti interni, l'agenzia ha fatto ricorso a consulenti, rinunciando così ad avere il pieno controllo sullo sviluppo e sull'attuazione dei progetti.

A seguito di un avviso per una procedura di dialogo competitivo, nel 2016 **GSA** ha aggiudicato il contratto per le operazioni e i servizi di Galileo alla stessa joint-venture privata che li aveva forniti a partire dal 2010 nel quadro di un accordo con l'Agenzia spaziale europea. Il contratto attuale potrebbe restare in vigore fino al 2026.

40 Negli ultimi anni, i consigli di amministrazione di alcune agenzie hanno sottolineato i rischi che le limitate risorse comportano. Ad esempio, nel 2019 il consiglio di amministrazione di Europol ha dichiarato che il bilancio annuale stimato a 123,7 milioni di euro all'anno fino al 2027 "non basta a consentire a Europol di svolgere pienamente la propria missione, in particolare quando si tratta di attuare i necessari sviluppi nella gestione delle informazioni e fornire continuamente sostegno operativo di alta qualità agli Stati membri" *[trad. della Corte]*⁹. Altri esempi includono ACER, AEA e EMA (cfr. [riquadro 6](#)).

⁹ *Analysis and assessment of the Europol 2018 Consolidated Annual Activity Report.*

Riquadro 6

La carenza di risorse presso ACER determina una interpretazione restrittiva del mandato dell'agenzia

Nella relazione annuale di attività consolidata (CAAR) per il 2018, ACER ha pubblicato un lungo elenco di compiti non più considerati prioritari a causa della carenza di personale. L'Agenzia ha sottolineato di non disporre di personale sufficiente che si occupi della vigilanza del mercato in modo tale da consentirle di assolvere adeguatamente al proprio mandato (in particolare, il monitoraggio del mercato all'ingrosso nel quadro di REMIT).

I portatori di interessi che hanno risposto all'indagine della Corte hanno confermato che ACER aveva abbassato il livello della vigilanza sui mercati energetici.

Il processo di pianificazione annuale è lungo e non adatto ad ambienti in rapida evoluzione

41 In linea con le istruzioni della Commissione, le agenzie producono annualmente un documento unico di programmazione (DOCUP), che combina un programma di lavoro annuale con un piano triennale. Ogni DOCUP è preparato sotto la responsabilità del direttore dell'agenzia esecutiva e adottato dal consiglio di amministrazione, tenendo conto dei commenti ricevuti dalla Commissione. Inoltre, molte agenzie procedono ad una pianificazione strategica che abbraccia un periodo più lungo (spesso cinque anni), come richiesto dalla base giuridica.

Riquadro 7

Frontex registra costantemente bassi tassi di esecuzione del bilancio per le operazioni di rimpatrio

Oltre il 10 % del bilancio di Frontex è destinato alle operazioni di rimpatrio dei migranti (53,8 milioni di euro nel 2018). Dal 2016 al 2018, il bilancio programmato è stato stabilmente superiore al fabbisogno. Il numero effettivo di rimpatri (200 000) è stato costantemente inferiore rispetto al numero di decisioni di rimpatrio (500 000). Gli Stati membri hanno anche l'opzione di eseguire i rimpatri a livello nazionale con il sostegno del Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) gestito dalla DG HOME, partner di Frontex.

La differenza tra il totale indicato nel bilancio di previsione iniziale e la spesa effettiva di Frontex è stata del 10,3 % nel 2016, 8,9 % nel 2017 e 11,3 % nel 2018.

42 Il ciclo annuale di pianificazione che porta all'adozione del DOCUP è molto lungo e la prima versione viene redatta circa 18 mesi prima dell'inizio del periodo di pianificazione. È particolarmente difficile per le agenzie che operano in un ambiente molto volatile (come EASO, Frontex e SRB) (cfr. [riquadro 7](#)) pianificare con tale anticipo il bilancio e le operazioni. Alcune altre agenzie (come eu-LISA) hanno problemi simili per l'incertezza giuridica che si crea quando nuovi atti normativi attribuiscono loro nuovi compiti (cfr. [riquadro 8](#)). Nonostante questi casi specifici, tutte le agenzie possono trarre beneficio da un periodo di pianificazione più breve.

Riquadro 8

Eu-LISA: un caso di studio che mostra le sfide poste dall'istituzione di una nuova agenzia

Eu-LISA è stata istituita nel 2011 per occuparsi della gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Negli anni successivi, ad eu-LISA è stata affidata la gestione di un numero sempre maggiore di sistemi IT su larga scala, con l'obiettivo di sfruttare le sinergie tra i vari sistemi.

Poiché i regolamenti prevedono che tali sistemi diventino operativi in tempi brevi, eu-LISA deve iniziare la preparazione ben prima che questi vengano adottati. Tuttavia, siccome l'adozione è spesso ritardata, alcuni fondi sono stati resi disponibili anche prima che venisse finalizzata la corrispondente base giuridica. Tale situazione complica la pianificazione di eu-LISA, in particolare perché la Commissione chiede a tutte le agenzie di presentare il progetto di DOCUP nel gennaio dell'anno precedente l'inizio del periodo di pianificazione, e richiede soluzioni di bilancio creative.

43 La pianificazione annuale e pluriennale e i cicli di bilancio prendono generalmente come punto di partenza i compiti, i bilanci e le risorse degli anni precedenti. Tradizionalmente, vengono eseguite solo poche valutazioni del fabbisogno annuale e dei potenziali risparmi. Alle agenzie non è chiesto di giustificare nuovamente nel dettaglio le risorse necessarie per ciascuna delle attività pianificate. La Commissione si attende che l'utilizzo del DOCUP, come previsto dal nuovo regolamento finanziario quadro e da una relativa comunicazione della Commissione dell'aprile 2020, consentirà una più approfondita analisi dell'evoluzione del fabbisogno, che dovrebbe poi confluire nella valutazione delle necessità (aumento/riduzione e/o redistribuzione di risorse) in preparazione di un futuro quadro finanziario pluriennale (QFP). Poiché questi sviluppi si sono in parte prodotti dopo che l'audit della Corte era stato ultimato e che il loro probabile impatto sarà visibile solo a partire dal 2021, la Corte non ha valutato se questo nuovo quadro abbia già migliorato e rafforzato la valutazione del fabbisogno annuale di bilancio delle agenzie.

Le potenzialità delle agenzie come centri per la condivisione di competenze e la creazione di reti non sono pienamente sfruttate

La composizione dei consigli di amministrazione non consente sempre un efficiente processo decisionale

44 Le agenzie esecutive sono dirette da un comitato direttivo più snello, composto generalmente da cinque membri che rappresentano le direzioni generali della Commissione, mentre le agenzie hanno consigli di amministrazione i cui membri rappresentano una molteplicità di interessi includendo, spesso, tra l'altro, rappresentanti degli Stati membri, della Commissione, della società civile e del settore di riferimento. Questa struttura di governance più complessa mira a mettere insieme i diversi interessi e trovare un terreno comune per una soluzione "UE". In questo senso, le agenzie possono fungere da centri di competenza e di creazione di reti.

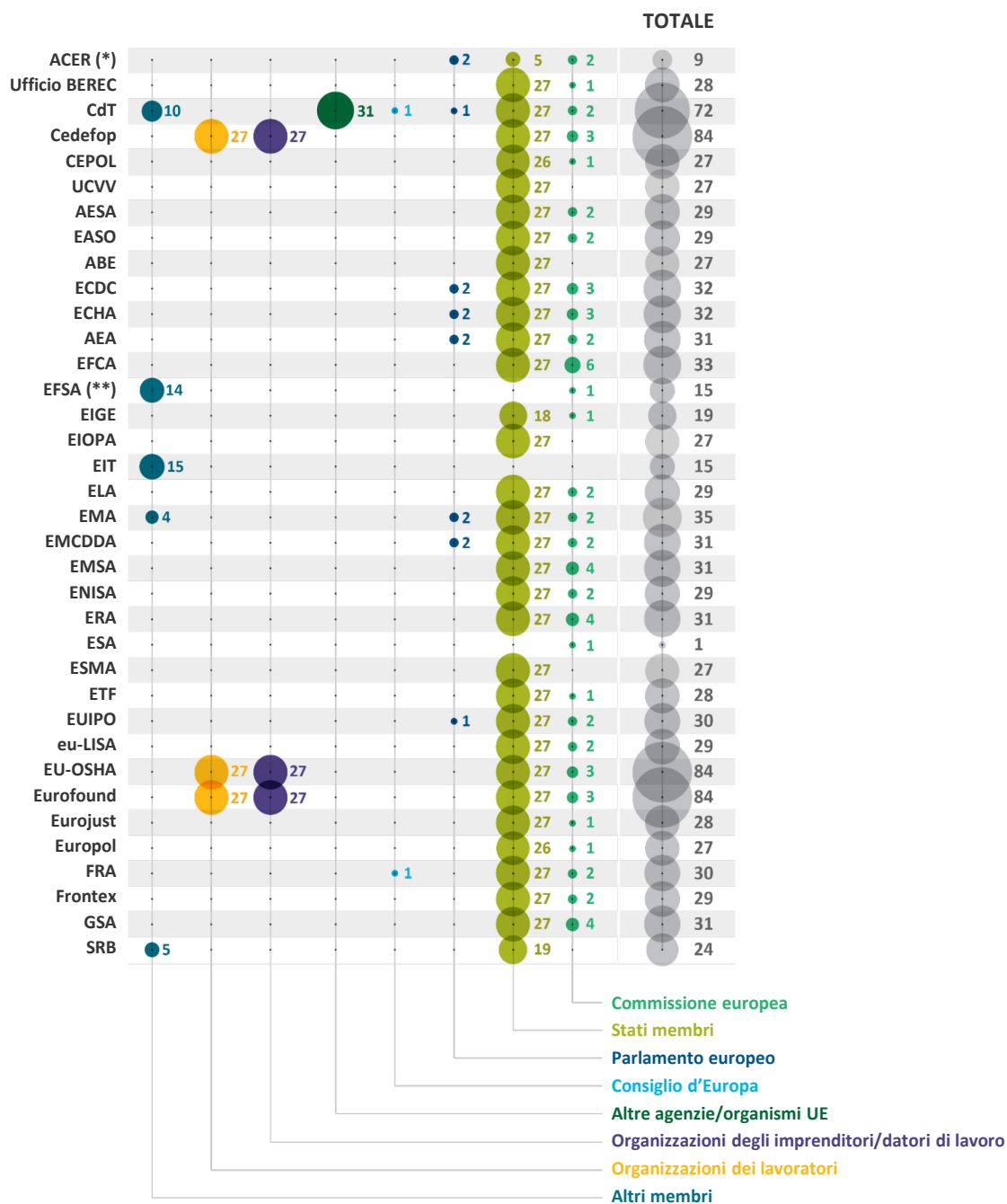
45 Il consiglio di amministrazione di una agenzia è l'organo di governance interna più alto, anche se la denominazione esatta può variare da una agenzia all'altra (ad esempio, "consiglio delle autorità di vigilanza", "comitato amministrativo", ecc.). Tale organo svolge un ruolo di vigilanza con responsabilità generale in materia di strategia, questioni di bilancio e pianificazione, nomina di un direttore esecutivo e monitoraggio dell'efficacia delle attività dell'agenzia.

46 Gli Stati membri possono influenzare notevolmente la strategia e l'operato di una agenzia attraverso la posizione di maggioranza che detengono nel consiglio di amministrazione. In particolare, se vi sono necessità operative e politiche che impongono agli Stati membri di cooperare strettamente in settori politicamente sensibili, si incentiva in qualche modo il Consiglio a trasferire la competenza ad una agenzia UE piuttosto che alla Commissione. I membri del consiglio di amministrazione che rappresentano gli Stati membri non hanno mandato per assumere impegni per conto dei rispettivi governi e pertanto non possono pertanto garantire la cooperazione del loro Stato membro nell'attuazione delle decisioni assunte dalle agenzie (cfr. anche i paragrafi [71-74](#)).

47 I consigli di amministrazione della maggior parte delle agenzie comprendono un rappresentante per Stato membro più uno o più membri in rappresentanza della Commissione. Sette consigli di amministrazione includono membri con diritto di voto nominati dal Parlamento: ACER, ECDC, ECHA, AEA, EMA, EMCDDA e EUIPO.

48 La maggior parte dei consigli di amministrazione conta 30-35 membri, come illustrato nella [figura 7](#). Le agenzie operanti nell'ambito di competenza della DG EMPL (Cedefop, Eurofound e EU-OSHA) includono nei loro consigli di amministrazione rappresentanze "tripartite": ogni Stato membro invia un rappresentante di una organizzazione di datori di lavoro, uno di una organizzazione di lavoratori e un funzionario governativo. In queste agenzie e nel CdT, i consigli di amministrazione hanno fino a 90 membri, il che complica il processo decisionale e comporta notevoli costi amministrativi. I consigli di amministrazione di EIGE, EIT e (fino al 2021) EFSA hanno un numero inferiore di membri. Nella maggior parte delle agenzie, il grado di partecipazione dei singoli membri dei consigli di amministrazione varia anch'esso notevolmente.

Figura 7 – Membri dei consigli di amministrazione con diritto di voto



(*) Consiglio di amministrazione di ACER.

(**) EFSA. Il nuovo consiglio di amministrazione (2021) sarà composto da 35 membri con diritto di voto, in rappresentanza di: 27 Stati membri, 2 Commissione europea, 2 Parlamento europeo, 1 organizzazioni dei consumatori, 1 organizzazioni ambientaliste non governative, 1 organizzazioni degli agricoltori e 1 organizzazioni del settore industriale.

Fonte: Corte dei conti europea.

49 Come sottolineato in precedenti relazioni speciali¹⁰, se da un lato la composizione dei consigli di amministrazione permette di tener conto dei punti di vista nazionali, può dall'altro anche impedire alle agenzie di adottare decisioni che tengano conto di una più ampia prospettiva europea (cfr. riquadro 9). Tuttavia, nella pratica l'influenza della Commissione è superiore ai diritti di voto detenuti, in quanto essa ha il compito di proporre la dotazione e la tabella dell'organico della maggior parte delle agenzie, salvo per quelle che sono interamente finanziate dalle tariffe applicate per i servizi forniti.

Riquadro 9

Il consiglio delle autorità di vigilanza di ABE, EIOPA ed ESMA

Il più alto organo decisionale delle tre autorità europee di vigilanza (AEV) è il consiglio delle autorità di vigilanza. È composto dai capi delle autorità nazionali competenti per la vigilanza sulle istituzioni finanziarie in ciascuno Stato membro, più un rappresentante senza diritto di voto della BCE (per l'ABE), delle altre due AEV, della Commissione e del Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS).

Questa composizione favorisce la cooperazione tra le autorità di vigilanza nazionali ed europee e risulta pertanto appropriata per affrontare le competenze delle AEV in materia di regolamentazione, ma meno appropriata per le loro competenze di vigilanza. Le AEV devono anche provvedere all'applicazione uniforme di atti normativi giuridicamente vincolanti e, ove necessario, attivare la procedura per violazione del diritto dell'Unione (articolo 17 del regolamento ABE). Questo meccanismo viene utilizzato molto raramente nella pratica, data la riluttanza della autorità europee di vigilanza ad adottare sanzioni contro propri pari. Molti di coloro che hanno risposto all'indagine della Corte hanno sottolineato che il fallimento della procedura prevista in caso di violazione del diritto dell'Unione è chiaramente illustrato dalla mancata adozione di una raccomandazione da parte dell'ABE nel caso di riciclaggio di denaro che ha coinvolto Danimarca ed Estonia.

¹⁰ Ad esempio, relazione speciale 10/2019, "Le prove di stress a livello di UE per le banche: è stata raccolta una quantità inedita di informazioni sulle banche, ma occorre migliorare il coordinamento e la focalizzazione sui rischi".

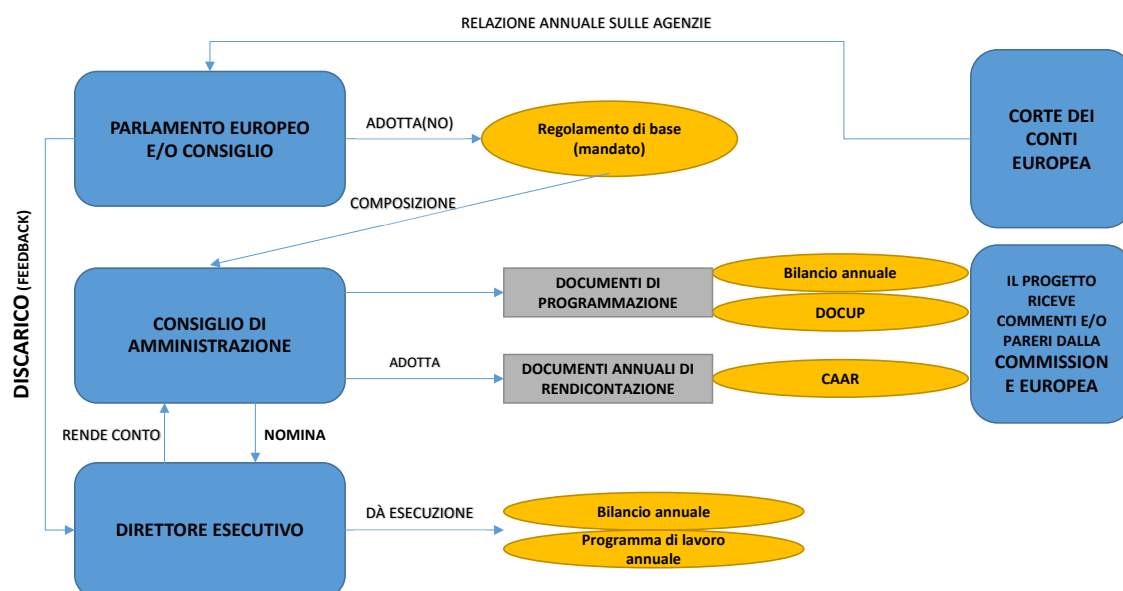
Le autorità di bilancio vigilano prevalentemente sulle agenzie in merito a questioni finanziarie e di conformità, mentre la performance è una preoccupazione secondaria

50 L'autorità di bilancio dell'UE (Parlamento e Consiglio) è responsabile del discarico annuale per i conti della maggior parte delle agenzie. Tradizionalmente, si concentra su questioni finanziarie e di conformità e presta solo ridotta attenzione alla performance delle agenzie.

51 Le commissioni settoriali del Parlamento esercitano una vigilanza ad alto livello sulle operazioni delle agenzie, principalmente attraverso audizioni dei direttori esecutivi e un dibattito sulle relazioni annuali. Queste commissioni settoriali trasmettono anche brevi pareri alla commissione per il controllo dei bilanci come contributo alla procedura di discarico, ma in realtà l'attività di raccolta e analisi delle informazioni sulla performance è molto limitata e riguarda solo singole agenzie.

52 Il Consiglio e i suoi gruppi di lavoro ritengono prevalentemente che siano le direzioni generali partner a dover vigilare sulla performance delle agenzie.

Figura 8 – Principali soggetti e documenti fondamentali del ciclo annuale di performance



Fonte: Corte dei conti europea.

53 Il controllo pubblico sulle agenzie interamente autofinanziate (EUIPO, UCVV e SRB – l'SRB gestisce anche il Fondo di risoluzione unico, che ha ricevuto contributi per 7,8 miliardi di euro, che hanno portato le sue attività totali a 33 miliardi di euro alla fine del 2019) è ancora più limitato. Anche se svolgono un mandato pubblico, conferito loro dalla normativa dell'UE, queste agenzie rispondono in primo luogo ai propri membri¹¹, che concedono loro il discarico, e, in modo solo informale, al Parlamento europeo. Inoltre, l'EUIPO in particolare ha accumulato enormi eccedenze, dato che le entrate provenienti da tariffe/commissioni e oneri superano spesso le spese. La Corte ha già formulato commenti al riguardo in alcuni pareri espressi nel 2019 sulla proposta di regolamento finanziario dell'UCVV e dell'EUIPO¹². Altri ordinamenti operano in modo diverso dall'UE (cfr. [figura 8](#)). Ad esempio, il Congresso degli USA è l'autorità di discarico per tutte le agenzie USA che si autofinanziano.

Le agenzie comunicano più su aspetti relativi alla performance, ma il loro contributo alla politica e alla cooperazione dell'UE non sono esplicitamente misurati e comunicati ai cittadini

Le agenzie forniscono regolarmente informazioni sulla performance, ma queste informazioni non sono sempre pertinenti

54 I portatori di interesse delle agenzie hanno bisogno di informazioni sulla performance sia qualitative che quantitative, che ricevono attraverso la relazione annuale di attività consolidata (CAAR) e altri documenti. Oltre a pubblicare una relazione annuale, molte agenzie (ad esempio, EUIPO, ETF, EFSA) producono informazioni più regolari sotto forma di quadri operativi, relazioni trimestrali ecc. Alcune di queste sono solo ad uso interno, mentre altre sono pubblicate.

55 La maggior parte delle agenzie ha introdotto la formazione del bilancio per attività (risorse e/o costi sono imputati in base alle attività) e alcune agenzie (AESA, ESMA, ETF, EUIPO, eu-LISA) hanno compiuto significativi progressi verso la gestione del bilancio per attività, che comporta l'aggiornamento regolare di quadri operativi che combinano informazioni di bilancio e sulla performance (cfr. [allegato VI](#)). Mentre l'AESA e l'ESMA hanno calcolato il costo pieno dei servizi per i quali richiedono il

¹¹ Il comitato del bilancio per EUIPO; il consiglio di amministrazione in seduta plenaria per SRB e il consiglio di amministrazione per l'UCVV.

¹² Pareri n. 1/2019 e n. 3/2019 della Corte.

pagamento di una tariffa, le tariffe di altre agenzie sono stabiliti nei rispettivi regolamenti.

56 Le agenzie misurano inoltre la performance attraverso indicatori chiave di performance (ICP). Nel 2015, la Commissione ha diffuso orientamenti sugli ICP per i direttori delle agenzie¹³. Gli indicatori usati nella pratica riguardano prevalentemente l'attuazione del programma di lavoro annuale e il bilancio dell'agenzia, nonché la gestione delle risorse umane, ma non consentono generalmente la valutazione dei risultati o dell'efficienza e dell'efficacia delle agenzie nell'assolvimento dei propri compiti.

57 La maggior parte delle agenzie ha anche elaborato obiettivi operativi e indicatori di performance e valori-obiettivo ad essi associati. La maggior parte di questi indicatori misura le realizzazioni, invece dei risultati o dell'impatto. Diverse agenzie (EASO, EMSA, EFSA, Frontex, ecc.) presentano i dati relativi ad oltre 100 indicatori, molti dei quali sono molto dettagliati e specifici e non danno informazioni sulla performance in generale. Il collegamento con gli obiettivi della politica non sono chiaramente indicati né nel DOCUP né nel CAAR.

58 Alcune agenzie più operative e/o orientate alle attività dispongono di indicatori più utili, che misurano il contributo fornito all'attuazione delle politiche dell'UE. Ad esempio, eu-Lisa ha indicatori di risultato per la disponibilità e il tempo di risposta dei propri sistemi IT su larga scala. L'AESA è una delle poche agenzie con un preciso indicatore d'impatto: il numero di morti in incidenti aerei nell'UE. L'EUIPO ha indicatori che valutano la tempestività, la qualità e l'accessibilità dei servizi forniti.

59 Il confronto tra i dati di anni diversi è spesso difficile, considerando che gli indicatori possono cambiare da un anno all'altro e poche CAAR menzionano i risultati degli anni precedenti. Nel migliore dei casi, le realizzazioni sono confrontate con il valore-obiettivo indicato dall'agenzia nel DOCUP.

60 Poiché le attività delle agenzie sono così diverse, non è possibile confrontare la loro performance e gli ICP. È inoltre molto difficile confrontare l'efficienza di agenzie diverse. Nessuna delle relazioni delle agenzie include un confronto con organismi simili nazionali o internazionali.

¹³ SWD(2015) 62 *final*, 13.3.2015.

61 Nell'analisi stilata dalla Corte nel 2019¹⁴ si osservava che alcune agenzie raccoglievano informazioni sulla sostenibilità, ma spesso queste erano frammentarie ed incomplete. L'informativa sulla sostenibilità mira a misurare la performance delle organizzazioni nel conseguire l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, darne comunicazione e renderne conto ai portatori d'interesse interni ed esterni. La Corte aveva rilevato che solo una agenzia, l'EUIPO, pubblica una relazione di questo tipo.

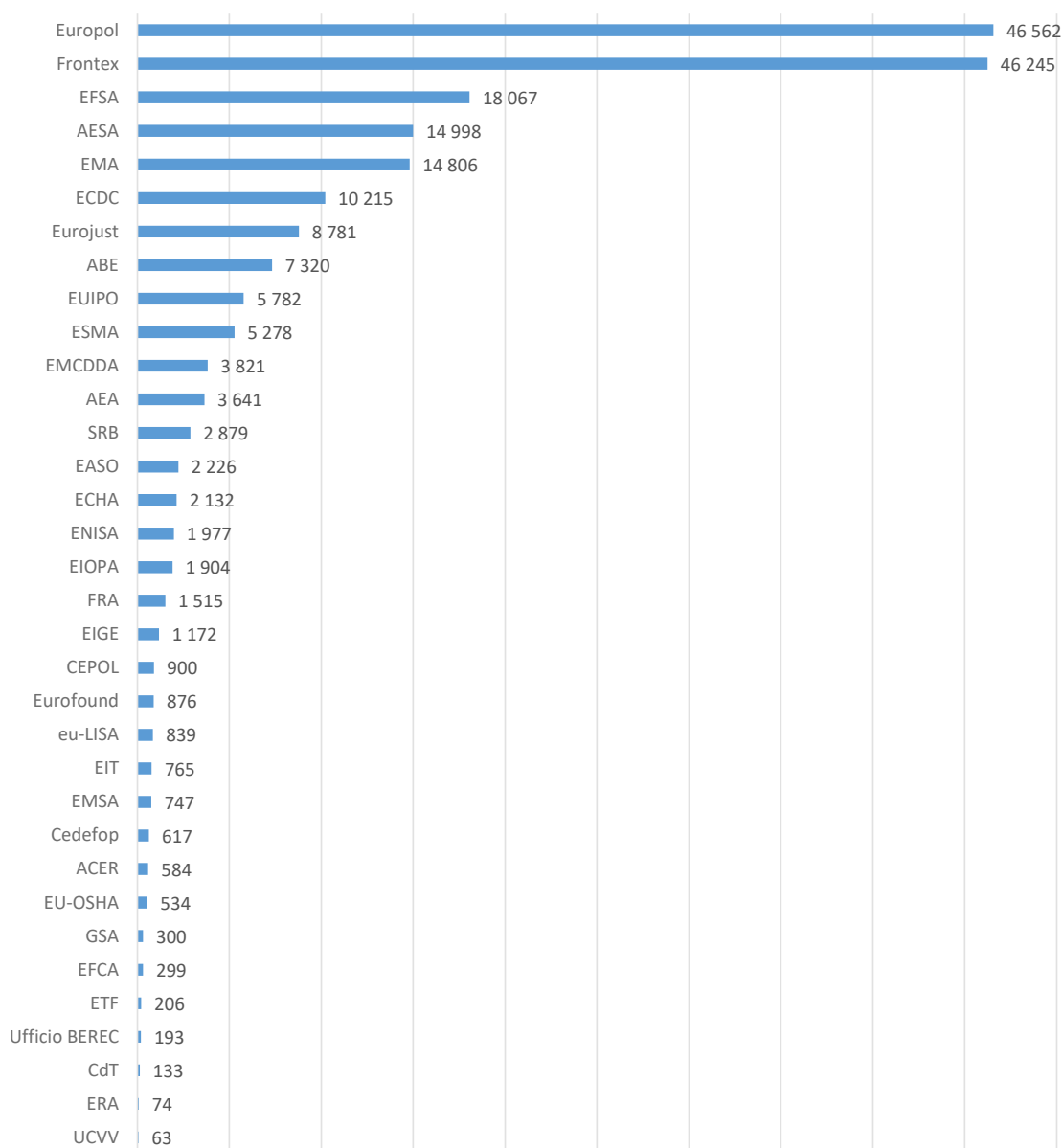
I media sono poco consapevoli e seguono in misura limitata il contributo delle agenzie alle politiche e alla cooperazione

62 Le agenzie dell'UE hanno un'influenza significativa sulle politiche e sulle decisioni adottate in settori di cruciale importanza per la vita quotidiana dei cittadini dell'UE. Possono anche fungere da pionieri per la soluzione di situazioni di crisi o sfide a lungo termine per la società. A parte il fatto che le agenzie comunicano in misura limitata riguardo alla loro performance, limitata è anche la visibilità che ha nei media il contributo da esse fornito, positivo o negativo che sia. In base all'analisi dei dati svolta dalla Corte, pochissimi articoli sui media contenevano informazioni qualitative sul contributo delle agenzie alle politiche e alla cooperazione dell'UE o sulla loro influenza sulle decisioni prese per conto degli Stati membri, degli operatori dei rispettivi settori e dei cittadini.

63 Tra gennaio 2018 e luglio 2019, le agenzie più citate dai media erano Europol e Frontex, menzionate in oltre il 40 % di tutti gli articoli analizzati dagli auditor della Corte (cfr. [figura 9](#)), seguite da EFSA, AESA, EMA e ECDC. Insieme, queste sei agenzie rappresentavano due terzi degli articoli, tutti relativi a questioni di protezione e/o sicurezza, temi che attirano maggiormente l'attenzione del pubblico. Nello stesso periodo, alcune agenzie (come l'EMA) comparivano più o meno regolarmente, mentre la copertura mediatica delle altre era più concentrata e collegata a specifici incidenti e eventi (cfr. [figura 3](#) e [figura 4](#) nell'[allegato IV](#)). Ad esempio, gli incidenti aerei del Boeing 737 MAX hanno accresciuto esponenzialmente l'esposizione sui media dell'AESA, la crisi del glifosato ha aumentato la copertura dell'EFSA e l'EUIPO è stato oggetto di attenzione dopo la sentenza sul marchio Adidas.

¹⁴Analisi n. 07/2019, "Informativa sulla sostenibilità: un bilancio delle istituzioni e delle agenzie dell'Unione europea".

Figura 9 – Notizie nei media, raggruppate per agenzia o organismo dell'UE



Fonte: Corte dei conti europea, elaborazione sulla base di dati aggregati dell'EMM, gennaio 2018-luglio 2019.

64 L'ECDC ha pubblicato il maggior numero di articoli sui media riguardo alle proprie attività, seguito da EMA ed EMSA. I compiti di queste agenzie includono la diffusione di informazioni sulla sanità pubblica e sulla sicurezza. La maggior parte delle altre agenzie compare raramente sui media, anche se le azioni di sensibilizzazione fanno parte del loro mandato. A differenza delle agenzie che si occupano di sicurezza e protezione delle frontiere (Frontex, Europol), l'EASO, che fornisce sostegno agli Stati membri in materia di asilo, ha registrato una minore presenza nelle notizie sui media esaminate da EMM.

La cooperazione tra le agenzie e altri organismi nazionali, UE e internazionali funziona bene, con alcune eccezioni

I risultati dell'indagine mostrano che alcune agenzie devono migliorare la cooperazione

65 La maggioranza (80 %) dei portatori di interessi interpellati nel corso dell'indagine ritiene che la cooperazione tra le agenzie e i rispettivi partner a livello nazionale, UE o internazionale sia in genere soddisfacente. Tuttavia, vi sono evidenti differenze tra le singole agenzie. Un terzo di coloro che hanno risposto all'indagine ritiene necessari significativi miglioramenti, ad esempio per quanto riguarda i rapporti tra le seguenti agenzie e alcuni dei loro partner:

- ENISA e GSA con gli Stati membri, con altre agenzie e a livello internazionale;
- ERA con la Commissione e gli Stati membri;
- EMA con la Commissione;
- AESA con Stati membri.

Le agenzie collaborano strettamente con le DG della Commissione partner, ma sono coinvolte in misura limitata nei negoziati sul bilancio e nella revisione della normativa

66 La maggior parte delle agenzie non ha alcun potere decisionale (cfr. [riquadro 10](#)), ma alcune (come ECDC, ECHA, EFSA, EMA e ERA) forniscono pareri scientifici su cui sono basate le decisioni della Commissione. Un numero ridotto di agenzie (ad esempio, ACER, UCVV, AESA, EUIPO e, in alcuni settori, ECHA) ha la facoltà di prendere decisioni.

Riquadro 10

La dottrina Meroni e la delega di poteri alle agenzie

La giurisprudenza nelle cause Meroni¹⁵ limita la delega di poteri ad una agenzia dell'UE a poteri di esecuzione chiaramente definiti e sul cui esercizio l'autorità delegante è tenuta ad esercitare un rigoroso controllo. Inoltre, la delega deve essere conferita con una "decisione da cui la delega espressamente risulti" ed è necessaria per l'esecuzione dei compiti stabiliti dai trattati. Non sono contemplati poteri discrezionali in misura tale da consentire l'esecuzione di una politica economica vera e propria comportante un ampio margine di discrezionalità, che determina un vero spostamento di responsabilità.

La maggior parte delle agenzie non dispone di poteri decisionali discrezionali. Nel settore della sanità, ad esempio, le agenzie (come EMA ed EFSA) valutano il rischio, ma la gestione dei rischi compete alla Commissione, che generalmente adotta decisioni di autorizzazione formali.

Di recente, la dottrina Meroni è stata chiarita, ammettendo la delega di poteri di regolamentazione o di intervento disciplinati in modo preciso, suscettibili di controllo giurisdizionale. Alcune agenzie con competenze di regolamentazione del mercato unico, come AESA, EUIPO ed ESMA, hanno il potere di prendere alcune decisioni sulla base di valutazioni e criteri tecnici (specificati negli atti legislativi, delegati e normativi) senza formale approvazione della Commissione¹⁶.

67 La Commissione controlla le attività delle agenzie attraverso la propria presenza nei consigli di amministrazione, il coinvolgimento nel ciclo di programmazione e pianificazione (esprime pareri formali sui progetti di DOCUP) e attraverso numerosi contatti più regolari tra le DG partner e le agenzie nel rispettivo settore di competenza. Il servizio di audit interno della Commissione (IAS) è, in base alla normativa, l'auditor interno di tutte le agenzie, eccetto quelle autofinanziate¹⁷. Lo IAS svolge audit su temi attinenti all'attività delle agenzie sulla base di piani d'indagine individuali, pluriennali e basati sul rischio, e riferisce ai rispettivi direttori esecutivi e consigli di amministrazione.

¹⁵ Cause 9/56 e 10/56, Impresa Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.P.A. contro Alta Autorità, Racc. [1957-1958] 133.

¹⁶ Causa C-270/12, Regno Unito contro Parlamento e Consiglio, 2014.

¹⁷ UCVV, EUIPO e SRB.

68 Il coinvolgimento delle agenzie nella revisione dei propri regolamenti istitutivi e di altra normativa fondamentale per il rispettivo settore d'intervento è in genere limitato. Di conseguenza, la Commissione non sempre sfrutta al meglio le conoscenze delle agenzie nella fase di redazione di nuovi atti normativi.

69 Le DG partner negoziano i piani in materia di assunzione e i contributi dell'UE per le agenzie di loro competenza prima che siano incluse nella proposta di progetto di bilancio della Commissione al Parlamento e al Consiglio. Le agenzie tendono a non avere contatti diretti con la DG BUDG e ricevono scarse informazioni sui progressi dei negoziati sul bilancio, il che può ostacolare la loro pianificazione operativa.

70 Alcune agenzie hanno una carenza cronica di risorse, mentre altre non sono in grado di assorbire i fondi della loro dotazione durante il ciclo di programmazione annuale. Ad esempio, Frontex ha ricevuto, a seguito di un accordo politico, ingenti risorse aggiuntive a partire dal 2017. La Corte non ha trovato documentazione che indicasse come erano stati stabiliti i fondi e il personale supplementari concessi a Frontex. Nel caso di EU-OSHA, la Corte ha sottolineato in precedenza una tendenza ricorrente a riportare una quota significativa del bilancio da un esercizio all'altro¹⁸. La Corte rileva che, nel caso di EU-OSHA, i tassi di cancellazione per gli importi riportati da un esercizio all'altro sono stati finora bassi. Tuttavia, un elevato numero di riporti comporta in genere rischi per la sana gestione finanziaria delle risorse.

La cooperazione con gli Stati membri è fondamentale, ma non sempre agevole

71 Gli Stati membri possono svolgere un ruolo attivo nell'attuazione del programma di lavoro della maggior parte delle agenzie. Ad esempio:

- Frontex, EASO e eu-LISA sostengono attivamente gli Stati membri che sono i principali punti di ingresso nell'UE per migranti e richiedenti asilo.
- Eu-LISA gestisce la componente centrale di una serie di sistemi IT su larga scala nel settore della libertà, sicurezza e giustizia, che sono collegati ai sistemi nazionali¹⁹.

¹⁸ Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per il 2018, paragrafo 3.14.8.

¹⁹ Cfr. anche la relazione speciale n. 20/2019 della Corte, "I sistemi di informazione dell'UE a supporto delle verifiche di frontiera costituiscono uno strumento potente, ma occorre maggiore attenzione alla completezza e attualità dei dati".

- Molte agenzie, come AEA, EFSA, EMCDDA, EUIPO e EU-OSHA, collaborano strettamente con reti di esperti UE e/o punti focali nazionali che contribuiscono all'attuazione dei loro programmi di lavoro.
- Molte agenzie, come UCVV, ECHA (cfr. riquadro 11), EMA, EFSA e, in misura minore, AESA, attuano i compiti di carattere scientifico in cooperazione con gli Stati membri.

Riquadro 11

Dopo oltre un decennio, l'ECHA opera ancora in un contesto di poteri limitati

L'ECHA ha avuto diversi problemi nell'adempiere al proprio mandato di promuovere l'uso di sostanze chimiche sicure:

- il sistema di registrazione è basato sulle informazioni fornite dagli operatori del settore (cfr. riquadro 14);
- nel primo decennio di esistenza (2008-2017), ECHA ha dato la priorità alla registrazione piuttosto che all'analisi dei dati forniti riguardo alle sostanze chimiche dichiarate. Poiché molte sostanze non sono state finora oggetto di una valutazione dettagliata, non è ancora chiaro se siano nocive o no. Il piano strategico dell'ECHA per il periodo 2019-2023 offre un nuovo approccio più ambizioso per individuare le sostanze il cui uso deve essere regolamentato;
- una recente sentenza del Tribunale della Corte di giustizia dell'UE²⁰ ha annullato una decisione della Commissione che autorizzava l'uso di una data sostanza sulla base di un parere dei comitati scientifici dell'ECHA, poiché l'analisi delle soluzioni alternative meno nocive era stata insufficiente;
- gli Stati membri hanno competenza esclusiva per imporre alle imprese l'obbligo di registrare le sostanze chimiche presso l'ECHA, ai sensi del regolamento REACH. ECHA ha solo un ruolo di coordinamento;
- i valori-obiettivo annuali relativi ai pareri sull'approvazione delle sostanze attive per i biocidi non vengono raggiunti, anno dopo anno, perché gli Stati membri ritardano la trasmissione delle loro relazioni di valutazione.

²⁰ Sentenza del 7 marzo 2019, causa T-837/16.

- o il quadro finanziario ed amministrativo in cui opera l'ECHA è più complesso di quelle delle altre agenzie, dato che l'ECHA ha tre bilanci distinti (e tre tabelle dell'organico) disciplinati da tre regolamenti diversi, ciascuno con una diversa DG partner. Tale situazione limita ulteriormente la flessibilità di ECHA nel rispondere al fluttuare del carico di lavoro.

72 Affidando responsabilità ad una agenzia dell'UE, gli Stati membri mantengono la maggior parte del controllo sul processo decisionale, rafforzando al tempo stesso la cooperazione europea (cfr. riquadro 12). In molti settori, però, le agenzie svolgono più un ruolo di coordinamento "soft", lasciando un notevole potere discrezionale agli Stati membri.

Riquadro 12

Controllo delle frontiere ed asilo: due storie²¹

Frontex ed EASO dipendono notevolmente dalle risorse umane (e nel caso di Frontex, tecniche) fornite dagli Stati membri. Entrambe le agenzie si battono per avere tali risorse, ma Frontex risulta avere maggior successo in questo campo.

La Corte ha dimostrato nella relazione speciale n. 1/2017 ("La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il "sistema basato sui punti di crisi" (*hotspot approach*)") che l'EASO ha bisogno del personale messo a disposizione dagli Stati membri²² (principalmente esperti in materia di asilo e interpreti), nonché di personale a contratto, per svolgere la propria funzione centrale sensibile di fornire sostegno agli Stati membri. Un rilevante ostacolo all'efficienza operativa è il brevissimo periodo (da 6 a 8 settimane) in cui gli esperti degli Stati membri collaborano con le agenzie. Nel 2018, EASO ha gestito due grandi interventi di sostegno (in Grecia e in Italia) che hanno visto la partecipazione di 478 esperti messi a disposizione dagli Stati membri e dai paesi associati e 464 agenti contrattuali.

²¹ Cfr. relazione speciale n. 24/2019, "Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati".

²² Articolo 15 del regolamento (UE) n. 439/2010 che istituisce l'EASO.

In risposta ad un inaspettato aumento dei flussi migratori nel 2015, la Commissione ha presentato una proposta di modifica dei regolamenti EASO e Frontex per accrescere e meglio coordinare il sostegno disponibile agli Stati membri in prima linea. Il pacchetto legislativo per Frontex è stato adottato in meno di un anno (ed un secondo pacchetto che ampliava ulteriormente i compiti di Frontex è stato adottato nel 2019), ma ancora non vi è un consenso sulla proposta della Commissione di istituire una autorità UE competente in materia di asilo.

73 In alcuni settori, vi sono organismi degli Stati membri che continuano a operare in parallelo. Ad esempio, le società possono scegliere se richiedere una protezione di un marchio, di un disegno o modello agli uffici nazionali (solo per una protezione a livello nazionale) o all'EUIPO (per una protezione a livello dell'UE). Nel settore della salute, le autorità degli Stati membri possono eseguire valutazioni dei rischi in settori in cui operano alcune agenzie UE (ECDC per la prevenzione e il controllo delle malattie, EFSA per la sicurezza alimentare), senza alcun obbligo di coordinare il proprio lavoro con quello di dette agenzie. Sono state presentate proposte di normativa per limitare questo rischio attraverso un meccanismo di scambio di informazioni.

74 Quando gli Stati membri partecipano a dibattiti in sede di Consiglio dell'UE in cui è prevista la consulenza delle agenzie, queste ultime in genere non partecipano, ma sono rappresentate dalla Commissione.

Potenzialità per una più stretta cooperazione tra le agenzie nello stesso settore d'intervento

75 Diverse agenzie operano nello stesso settore. La Corte ha individuato alcune sovrapposizioni tra i mandati e/o le attività delle seguenti agenzie:

- EIGE e FRA (entrambe attive nel settore dei diritti delle donne);
- EASO e Frontex (entrambe forniscono mediatori culturali per sostenere gli Stati membri che si trovano ad affrontare un consistente afflusso di migranti);
- le agenzie operanti nell'ambito di competenza della DG EMPL (Cedefop, Eurofound, EU-OSHA e ELA).

76 La cooperazione tra agenzie è particolarmente intensa nel settore della migrazione. EASO, Frontex, Europol e FRA lavorano fianco a fianco negli “hotspot” in Italia e Grecia. Nel settore della Giustizia e degli Affari interni (GAI) si tengono incontri regolari tra nove agenzie (CEPOL, EASO, Frontex, EIGE, EMCDDA, eu-LISA, Eurojust, Europol e FRA) e le due DG partner (HOME e JUST) nel quadro della rete di agenzie GAI. Altre due agenzie, EFCA e EMSA, cooperano con Frontex per questioni relative alla guardia costiera. La DG SANTE tiene regolari riunioni tra agenzie dal 2019. Come previsto dai rispettivi regolamenti istitutivi, ABE, EIOPA e ESMA collaborano all’interno del comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza. In altri settori, la cooperazione avviene più su base ad hoc.

77 La cooperazione tra agenzie è spesso formalizzata in un “accordo di lavoro” o un “memorandum d’intesa” bilaterale (cfr. riquadro 13). Può anche essere agevolata dalla presenza di rappresentanti di altre agenzie (spesso in qualità di osservatori) nel consiglio di amministrazione. Ad esempio, le tre autorità europee di vigilanza hanno ciascuna un posto negli altri consigli di amministrazione, anche non sempre partecipano. EUIPO e UCVV sono anche rappresentati nei rispettivi consigli di amministrazione in qualità di osservatori. Il Centro di traduzione ha concluso un accordo con tutte le agenzie, imprese comuni e istituzioni dell’UE, in base al quale tutte queste entità hanno diritto di essere rappresentate nel consiglio di amministrazione del Centro.

Riquadro 13

ECHA ed EFSA – Attività simili, ma non abbastanza cooperazione

ECHA ed EFSA trattano spesso le stesse sostanze, ma lo scambio di informazioni tra le due agenzie è modesto. I sistemi utilizzati dalle imprese per registrare le sostanze chimiche presso ECHA e trasmettere le informazioni elettronicamente non sono collegati o connessi con i sistemi di EFSA.

Presso l’EFSA, le procedure per la presentazione delle domande e le informazioni richieste variano notevolmente. Vi sono norme specifiche per presentare domande in ciascuna area. EFSA ha elaborato delle guide per facilitare la presentazione delle domande, ma la cooperazione con ECHA al riguardo è modesta.

Nel 2017, le due agenzie hanno firmato un nuovo memorandum d’intesa (in sostituzione del precedente, del 2009) su una più stretta collaborazione tra loro.

78 Le agenzie dell'UE collaborano strettamente anche tramite la rete delle agenzie dell'UE (EUAN), istituita per accrescerne la visibilità, individuare e promuovere possibili incrementi di efficienza. Le priorità sono concordate dalle agenzie nel quadro di una strategia quinquennale e programmi di lavoro annuale. Un ruolo importante della rete è quello di garantire un'efficiente comunicazione tra le agenzie e i rispettivi portatori d'interesse, principalmente le istituzioni dell'UE. Nove sotto-reti hanno dato forma ad azioni ed interazioni dei membri e hanno portato a conseguimenti tangibili, a vantaggio dell'UE e dei suoi cittadini. L'EUAN non ha però alcun potere esecutivo, non tutte le agenzie partecipano a tutte le sotto-reti e la cooperazione si focalizza principalmente su questioni amministrative invece che operative.

79 L'agenzia che si occupa di traduzione, il Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CdT), ha come ragion d'essere la cooperazione tra agenzie. Tuttavia, non tutte le agenzie sono tenute, in base ai propri regolamenti istitutivi, ad avvalersi dei servizi del CdT. Vi è anche una certa confusione riguardo al tipo di servizi per i quali le altre agenzie devono o possono ricorrere al CdT. Una agenzia ha persino sviluppato un proprio sistema *in house* per fornire servizi linguistici (memorie di traduzione), mentre altre si avvalgono di fornitori di traduzione esterni. Nella relazione annuale sulle agenzie per l'esercizio 2017, la Corte aveva ritenuto che la capacità del CdT non fosse sfruttata appieno, che vi erano duplicazioni nello sviluppo dei sistemi e nei costi di funzionamento e che il modello di attività e la continuità del CdT potessero essere a rischio.

Alcune agenzie dipendono dalla cooperazione degli operatori del settore

80 Alcune agenzie dipendono anche dalla cooperazione degli operatori del settore che dovrebbero regolamentare. Ad esempio, per la registrazione delle sostanze chimiche l'ECHA si basa su informazioni fornite dagli operatori (cfr. [riquadro 14](#)). Il quadro normativo incentiva solo in misura limitata la verifica dell'affidabilità e dell'aggiornamento costante delle informazioni fornite.

Riquadro 14

L'esperienza dell'ECHA mostra le debolezze di un sistema basato sulle informazioni fornite dagli operatori

- ECHA è responsabile della registrazione obbligatoria o dell'autorizzazione delle sostanze chimiche nell'UE, sulla base di informazioni fornite dagli operatori del settore²³. Dopo che il personale dell'ECHA ha eseguito le verifiche formali sulla completezza delle informazioni fornite nell'autodichiarazione, l'impresa riceve un numero di registrazione REACH che consente la commercializzazione della sostanza chimica in questione. L'impresa può mantenere il numero di registrazione attribuito anche se successivamente viene dimostrato che le informazioni fornite erano inesatte o incomplete. Tale disposizione non incoraggia certo l'impresa a fornire aggiornamenti o informazioni aggiuntive. Un recente studio²⁴ ha mostrato che almeno il 30 % di tutte le registrazioni potrebbe essere non conforme.
- Un documento di lavoro della Commissione sulla valutazione REACH ha indicato che il ridotto grado di rispetto, da parte delle imprese, delle disposizioni relative alla registrazione ostacola l'individuazione delle sostanze all'origine di problemi e la conseguente capacità delle autorità di proteggere il pubblico e l'ambiente. L'ECHA e la Commissione hanno adottato un piano d'azione congiunta per affrontare la ridotta conformità alle disposizioni applicabili dei fascicoli relativi alle registrazioni. Le verifiche sui contenuti verranno potenziate e l'attenzione verrà spostata sull'analisi delle sostanze.

²³ Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) (GU L 396 del 30.12.2006, pag. 1).

²⁴ Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V., *Hintergrund und Erläuterungen zur REACH-Registrierung: Großunternehmen verstoßen gegen das EU-Chemikalienrecht und gefährden damit Mensch und Umwelt*, 20 maggio 2019.

Il ruolo internazionale delle agenzie resta limitato

81 Ai sensi del trattato, le agenzie non possono stipulare accordi internazionali vincolanti per l'UE (articolo 218 del TFUE). Tuttavia, possono sottoscrivere accordi di cooperazione con controparti internazionali quando: 1) ciò sia esplicitamente previsto dai rispettivi regolamenti istitutivi; 2) l'accordo di cooperazione non crei obblighi vincolanti; 3) esse abbiano (*de facto* o *de jure*) l'approvazione delle rispettive DG partner²⁵.

82 Data la natura delle loro attività, molte agenzie hanno la necessità di interagire con partner internazionali, e le loro attività hanno ripercussioni a livello internazionale. Molte agenzie hanno anche controparti in paesi non-UE, che svolgono un ruolo analogo. La Commissione, in collaborazione con il Servizio europeo per l'azione esterna, stipula "accordi di lavoro" con le agenzie al fine di organizzare le relazioni tra le agenzie e i paesi o gli organismi non-UE.

83 Le agenzie che operano nel settore Giustizia e affari interni (in particolare, Europol, Eurojust e Frontex) sono pienamente integrate nella dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e sono tra le agenzie internazionalmente più attive, avendo anche concluso una serie di accordi di cooperazione con paesi non-UE. A titolo di esempio per i rispettivi settori di competenza, l'EFSA e l'EMA hanno assunto un ruolo importante a livello internazionale. I loro pareri sono fondamentali per la sicurezza sanitaria all'interno e al di fuori dell'UE. Nel settore dell'aviazione, l'AESA è anch'essa regolarmente attiva in questo ambito. Tuttavia, non vi sono elementi indicanti che, nell'insieme, le potenzialità delle agenzie di sostenere il ruolo della Commissione a livello internazionale, in particolare su questioni tecniche o per lo scambio di informazioni, siano pienamente sfruttate.

²⁵ Cfr. anche Merijn Chamon e Valerie Demedts, "Constitutional limits to the EU agencies' external relations" in *The External Dimension of EU Agencies and Bodies*, 2019).

Conclusioni e raccomandazioni

84 La Corte ha concluso che le agenzie svolgono un ruolo sempre più importante nell'attuazione delle politiche dell'UE e che le condizioni esistenti hanno contribuito alla loro performance. Ciononostante, pur riconoscendo la responsabilità del legislatore, la Corte ritiene che l'istituzione e il funzionamento delle agenzie non siano sufficientemente flessibili e che le potenzialità delle agenzie di contribuire al conseguimento di obiettivi strategici comuni nell'interesse dei cittadini potrebbero essere meglio sfruttate.

85 La flessibilità con cui le agenzie rispondono a necessità strategiche in continua evoluzione si riflette nel loro ciclo di vita: istituzione, evoluzione e potenziale chiusura. La Corte osserva che, quando la Commissione propone l'istituzione di una nuova agenzia, non prende sempre in considerazione le alternative, tra cui l'opzione che sia la Commissione stessa a svolgere i compiti in questione, l'opzione della cooperazione intergovernativa o l'opzione di adeguare la missione di una agenzia UE già esistente. Una volta che una agenzia è operativa, non viene valutata a sufficienza la coerenza tra la sua azione e quella delle altre agenzie o delle DG partner, in particolare quelle operanti nello stesso settore d'intervento, valutazione che nel tempo potrebbe consentire di introdurre aggiustamenti (paragrafi [16-32](#)).

Raccomandazione 1 – Assicurare la pertinenza, la coerenza e la flessibilità nell'istituzione delle agenzie

La Commissione dovrebbe:

- a) accrescere l'uso di valutazioni orizzontali delle agenzie nel contesto delle verifiche dell'adeguatezza da essa condotte sui diversi settori di intervento. I risultati delle valutazioni dovrebbero essere utilizzati per individuare le sinergie ed i possibili cambiamenti, comprese le fusioni e, ove opportuno, per preparare le proposte legislative in risposta alle mutate necessità;

- b) preparare eventuali proposte per la creazione di nuove agenzie secondo le procedure dell'agenda "Legiferare meglio", includendo le consultazioni da questa previste. La Commissione dovrebbe dimostrare la pertinenza e la coerenza dei nuovi organismi proposti rispetto agli organismi esistenti, tenendo conto delle eventuali riserve espresse dal comitato per il controllo normativo.

Termine per la raccomandazione 1, punto a): entro il 2024, in modo da poter contribuire alle prossime proposte legislative per il QFP post-2027.

Termine per la raccomandazione 1, punto b): per ogni nuova proposta presentata a partire da settembre 2020.

86 La flessibilità implica inoltre che le agenzie ricevano risorse adeguate man mano che le loro necessità si evolvono. La Corte osserva che le agenzie risentono soprattutto di una scarsa flessibilità nelle risorse, in parte perché il loro ciclo di vita è strettamente legato alla procedura di bilancio dell'UE. Tradizionalmente, le agenzie pianificano le proprie risorse in modo incrementale sulla base degli esercizi precedenti, anche quando l'ambiente e la politica richiedono un riesame approfondito di talune attività delle agenzie (paragrafi [33-43](#)).

Raccomandazione 2 – Assegnare risorse alle agenzie con maggiore flessibilità

Le agenzie dovrebbero:

- a) giustificare in modo più dettagliato la propria necessità di risorse prima di ciascun nuovo QFP, utilizzando efficacemente i propri documenti unici di programmazione e tenendo conto delle possibili sinergie ed economie di scala.

La Commissione dovrebbe:

- b) valutare e confrontare, prima di ogni periodo del QFP, le richieste di risorse presentate da ogni agenzia e proporre di assegnare le risorse (aumento, diminuzione e/o redistribuzione) alle agenzie concentrando le necessità più impellenti;
- c) riesaminare tempestivamente le richieste delle agenzie per allineare le risorse all'evoluzione del fabbisogno, in modo da consentire una maggiore flessibilità nella pianificazione di bilancio.

Termine: entro il 2024.

87 Le agenzie dell'UE svolgono un ruolo importante nel mettere insieme i diversi interessi degli Stati membri per raggiungere soluzioni comuni di intervento per l'UE. Tuttavia, il numero dei membri dei rispettivi consigli di amministrazione e le discrepanze nell'interpretazione del ruolo di tali membri possono ostacolare un efficiente processo decisionale (paragrafi [45-49](#)).

88 Le informazioni sulla performance delle agenzie non sono, nella pratica, sufficientemente correlate al contributo da queste fornito all'attuazione della politica, per cui è difficile che i responsabili delle decisioni rispondano del proprio operato. Il nuovo regolamento finanziario quadro introduce questo collegamento, ma non è ancora possibile vedere l'impatto di questa innovazione (paragrafi [50-53](#)). Nel complesso, i cittadini ricevono scarse informazioni sui benefici prodotti dalle agenzie (paragrafi [54-64](#)).

Raccomandazione 3 – Migliorare la governance e la rendicontazione sulla performance

Le agenzie dovrebbero:

- a) migliorare il modo in cui rendono conto, nella pratica, della propria performance, mettendo meglio in evidenza il collegamento tra la loro performance e il contributo da esse fornito all'attuazione delle politiche dell'UE.

La Commissione dovrebbe:

- b) monitorare l'attuazione degli orientamenti rivisti della Commissione (C (2020)2297) relativi alle informazioni sulla performance che le agenzie devono sottoporre all'esame esterno del Parlamento europeo, del Consiglio e dei cittadini dell'UE, spostando l'attenzione dalle realizzazioni e attività al contributo da esse fornito all'attuazione delle politiche dell'UE;
- c) proporre al legislatore di rivedere il numero di membri dei consigli di amministrazione, dove necessario, per migliorare l'efficienza del processo decisionale.

Termine per la raccomandazione 3, punti a) e b): a partire dal 2021.

Termine per la raccomandazione 3, punto c): a partire da settembre 2020 per le nuove proposte.

89 Le agenzie dell'UE hanno il compito di creare reti per la condivisione di competenze e avviare una cooperazione con partner nazionali, europei e internazionali. Tuttavia, le agenzie non hanno fino ad ora sfruttato tutte le possibili sinergie ed economie di scala negli ambiti in cui svolgono attività simili (paragrafi **76-80**). Inoltre, le agenzie dipendono dal necessario sostegno degli Stati membri (paragrafi **72-75**). Per di più, alcune agenzie operano in settori con una forte dimensione internazionale, ma non ricevono talvolta sufficiente sostegno dalla Commissione quando si tratta di condividere competenze con partner non-UE in modo più flessibile (paragrafi **81-83**).

Raccomandazione 4 – Rafforzare il ruolo delle agenzie quali centri per la condivisione di competenze e la creazione di reti

Le agenzie dovrebbero:

- a) cooperare più strettamente tra loro per individuare le buone pratiche in materia di performance, sinergie ed economie di scala, in particolare nei settori d'intervento comuni.

La Commissione dovrebbe:

- b) controllare che gli Stati membri rispettino i propri impegni, assunti a livello giuridico e politico, di fornire alle agenzie dell'UE le informazioni, gli esperti e il sostegno necessari per l'attuazione delle decisioni e degli interventi dell'agenzia; laddove tali impegni non siano indicati con precisione nel quadro giuridico, proporre al legislatore di specificare esplicitamente gli obblighi che incombono agli Stati membri;
- c) far sì che le competenze tecniche e le altre potenzialità delle agenzie siano costantemente utilizzate per sostenere la preparazione e l'attuazione delle politiche, anche a livello internazionale e con partner non-UE.

Termine: a partire dal 2021.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Alex Brenninkmeijer, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, il 28 luglio 2020.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Allegati

Allegato I – Elenco delle agenzie e degli altri organismi dell’UE oggetto della presente relazione

Acronimo	Denominazione completa	Ubicazione
ABE	Autorità bancaria europea	Parigi, Francia
ACER	Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell’energia	Lubiana, Slovenia
AEA	Agenzia europea dell’ambiente	Copenaghen, Danimarca
AESA	Agenzia europea per la sicurezza aerea	Colonia, Germania
CdT	Centro di traduzione degli organismi dell’Unione europea	Lussemburgo, Lussemburgo
Cedefop	Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale	Salonicco, Grecia
CEPOL	Agenzia dell’Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto	Budapest, Ungheria
EASO	Ufficio europeo di sostegno per l’asilo	La Valletta, Malta
ECDC	Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie	Stoccolma, Svezia
ECHA	Agenzia europea per le sostanze chimiche	Helsinki, Finlandia
EFCA	Agenzia europea di controllo della pesca	Vigo, Spagna
EFSA	Autorità europea per la sicurezza alimentare	Parma, Italia
EIGE	Istituto europeo per l’uguaglianza di genere	Vilnius, Lituania
EIOPA	Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali	Francoforte sul Meno, Germania
EIT	Istituto europeo di innovazione e tecnologia	Budapest, Ungheria
ELA	Autorità europea del lavoro	Bratislava, Slovacchia
EMA	Agenzia europea per i medicinali	Amsterdam, Paesi Bassi
EMCDDA	Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze	Lisbona, Portogallo
EMSA	Agenzia europea per la sicurezza marittima	Lisbona, Portogallo

Acronimo	Denominazione completa	Ubicazione
ENISA	Agenzia dell'Unione europea per la cibersicurezza	Atene e Heraklion, Grecia
EPPO	Procura europea	Lussemburgo
ERA	Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie	Valenciennes, Francia
ESA	Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom	Lussemburgo, Lussemburgo
ESMA	Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati	Parigi, Francia
ETF	Fondazione europea per la formazione	Torino, Italia
EUIPO	Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale	Alicante, Spagna
eu-LISA	L'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia	Tallinn, Estonia, Strasburgo, Francia e Sankt Johann im Pongau, Austria
EU-OSHA	Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro	Bilbao, Spagna
Eurofound	Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro	Dublino, Irlanda
Eurojust	Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea	L'Aia, Paesi Bassi
Europol	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto	L'Aia, Paesi Bassi
FRA	Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali	Vienna, Austria
Frontex	Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera	Varsavia, Polonia
GSA	Agenzia del GNSS europeo	Praga, Cechia
SRB	Comitato di risoluzione unico	Bruxelles, Belgio
UCVV	Ufficio comunitario delle varietà vegetali	Angers, Francia
Ufficio BEREC	Agenzia di sostegno all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche	Riga, Lettonia

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

Direzione generale	Denominazione completa	Agenzie
CNECT	Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie	Ufficio BEREC, ENISA
DEFIS	Industria della difesa e spazio	GSA (dal 1° gennaio 2020)
DGT	Traduzione	CdT
EAC	Istruzione, gioventù, sport e cultura	EIT
EMPL	Occupazione, affari sociali e inclusione	Cedefop, ELA, ETF, EU-OSHA, Eurofound
ENER	Energia	ACER
ENV	Ambiente	AEA, ECHA
FISMA	Stabilità finanziaria, servizi finanziari e Unione dei mercati dei capitali	ABE, EIOPA, ESMA, SRB
GROW	Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI	ECHA, EUIPO, GSA (fino al 31 dicembre 2019)
HOME	Migrazione e affari interni	CEPOL, EASO, Frontex, EMCDDA, eu-LISA, Europol
JUST	Giustizia e consumatori	EIGE, Eurojust, FRA
MARE	Affari marittimi e pesca	EFCA
MOVE	Mobilità e trasporti	AESA, EMSA, ERA
SANTE	Salute e sicurezza alimentare	CPVV, ECDC, EFSA, EMA, ECHA (solo biocidi)

Allegato III – Dati e risultati importanti dell’indagine presso i portatori di interessi

La Corte ha chiesto a 34 agenzie di fornire un elenco di portatori di interessi e ha selezionato un gruppo rappresentativo che includesse le principali categorie di portatori di interessi (enti pubblici nazionali, operatori del settore, istituzioni dell’UE, ONG, mondo accademico ecc.). La Corte ha invitato 2 500 portatori di interesse a partecipare ad un’indagine ed ha ricevuto circa 1 000 risposte (tasso di risposta del 40 %). Quasi il 50 % delle risposte è stato fornito da membri di consigli di amministrazione.

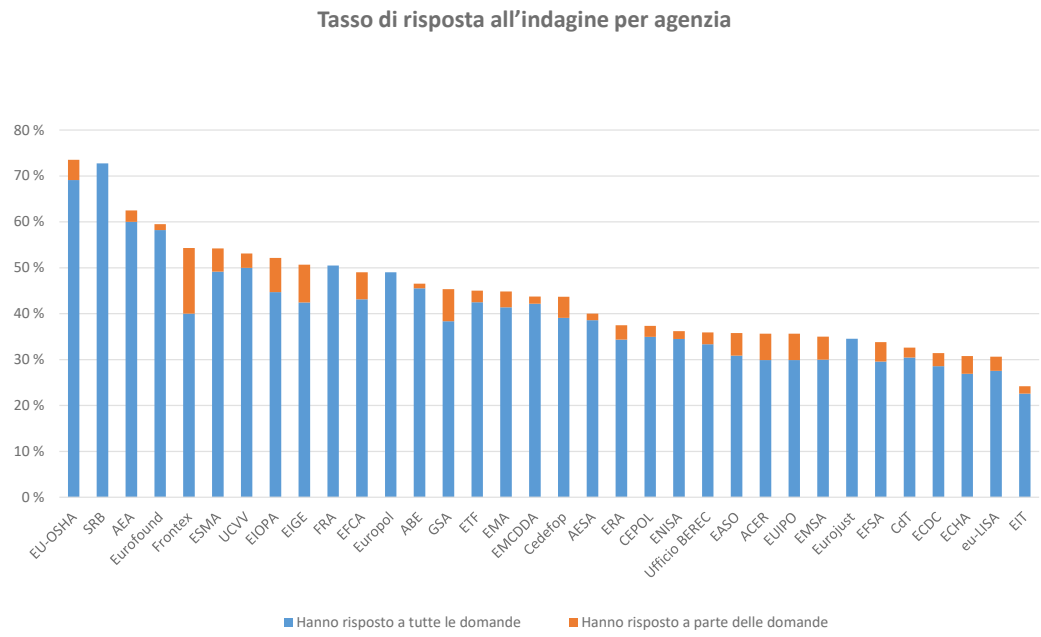
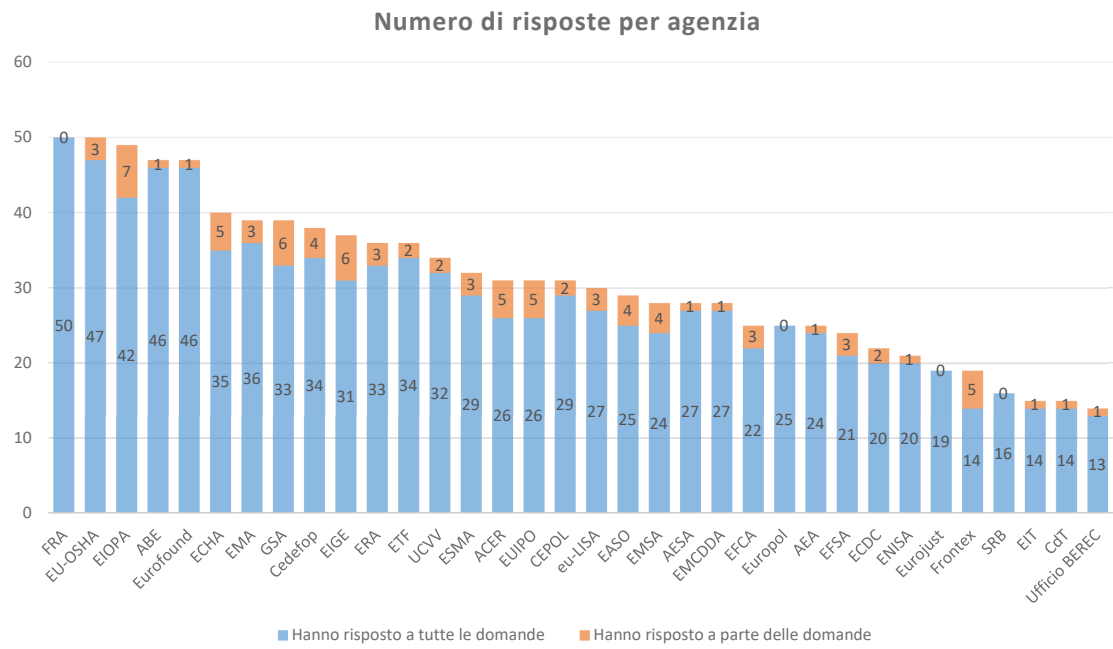
Tabella 1 – Risultati generali dell’indagine condotta presso i portatori di interessi

	Valutazione molto positiva	Valutazione positiva	Valutazione negativa	Valutazione molto negativa	Senza opinione
1. La composizione del consiglio di amministrazione è adeguata	25 %	51 %	8 %	1 %	14 %
2. L’agenzia coinvolge efficacemente esperti e portatori di interessi	30 %	59 %	6 %	1 %	4 %
3. Le disposizioni in materia di rendicontabilità sono adeguate per le finalità perseguite	20 %	56 %	4 %	0 %	19 %
4. L’agenzia dispone di risorse umane sufficienti	10 %	37 %	32 %	8 %	13 %
5. L’agenzia dispone di risorse finanziarie sufficienti (risorse di bilancio)	11 %	33 %	32 %	8 %	16 %
6. L’agenzia dispone di obiettivi SMART	38 %	42 %	7 %	0 %	12 %
7. L’agenzia presenta comunicazioni adeguate riguardo alla propria performance	53 %	36 %	5 %	1 %	5 %

	Valutazione molto positiva	Valutazione positiva	Valutazione negativa	Valutazione molto negativa	Senza opinione
8. I requisiti in materia di valutazione sono adeguati	36 %	40 %	6 %	1 %	17 %
9. Cooperazione con la Commissione	29 %	41 %	11 %	0 %	19 %
10. Cooperazione con altre agenzie	28 %	36 %	11 %	1 %	24 %
11. Cooperazione con gli Stati membri /organismi nazionali	34 %	40 %	14 %	0 %	12 %
12. Cooperazione con organismi non-UE	28 %	29 %	8 %	2 %	33 %
13. Il regolamento istitutivo dell'Agenzia è idoneo alle finalità perseguite	23 %	48 %	17 %	2 %	12 %
14. L'Agenzia ha raggiunto i propri obiettivi operativi /svolge la propria missione	24 %	52 %	18 %	1 %	4 %

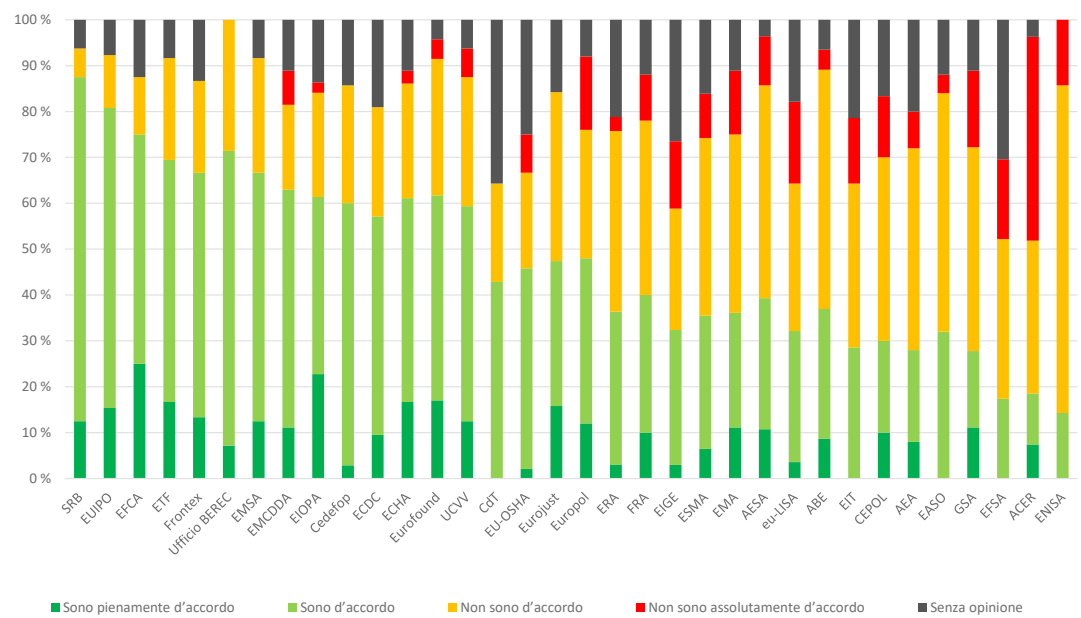
Fonte: Corte dei conti europea; dimensioni del campione = 1 000 risposte da portatori di interessi di 34 agenzie e altri organismi.

Partecipazione all'indagine

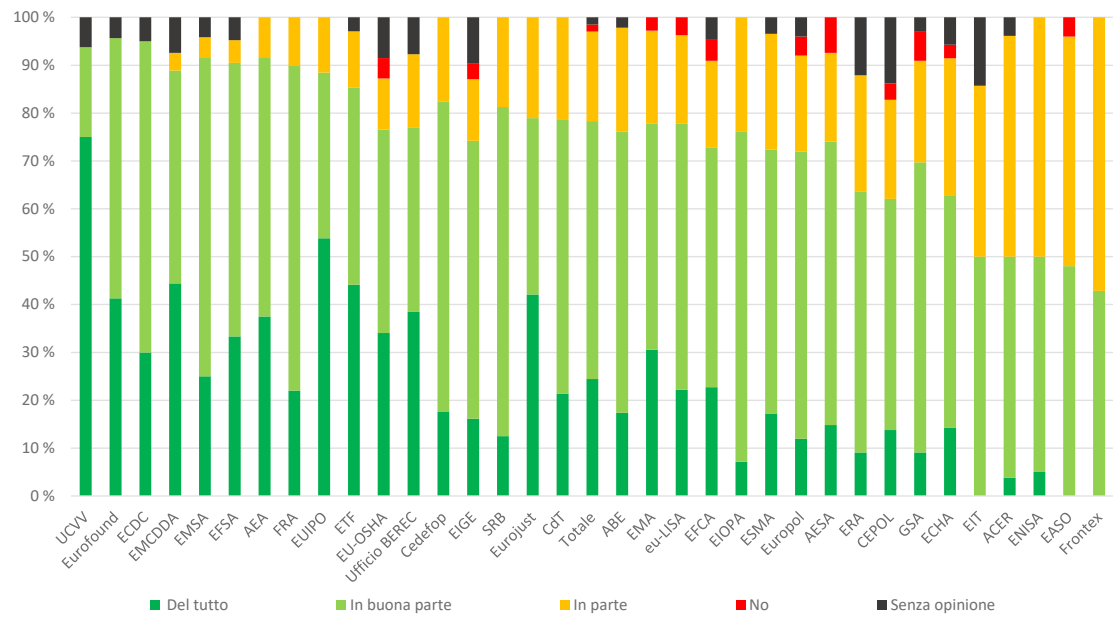


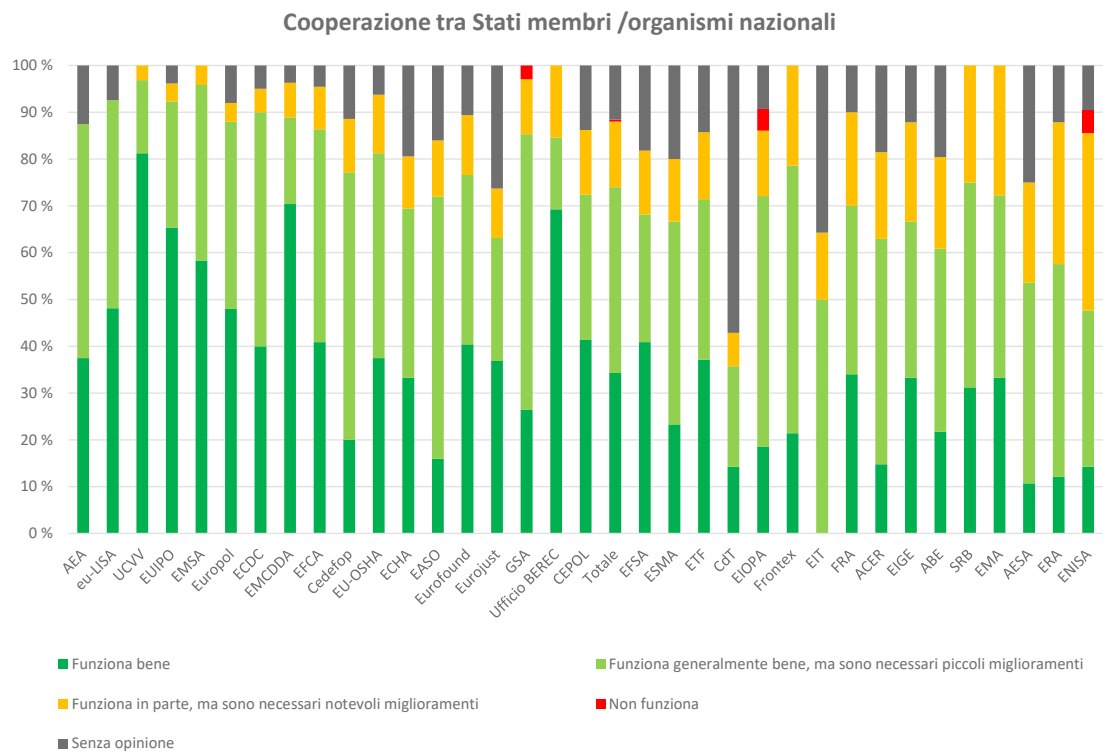
Risultati dell’indagine maggiormente significativi

L’agenzia dispone di risorse umane sufficienti?

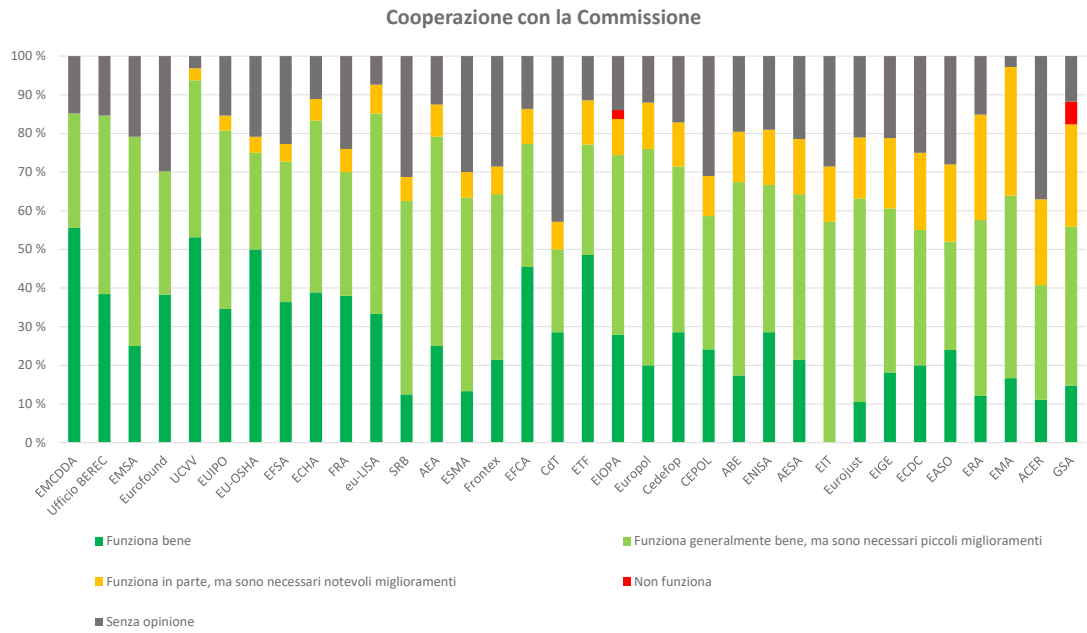


L’agenzia ha raggiunto i propri obiettivi?





Fonte: Corte dei conti europea; dimensioni del campione di portatori di interessi = 1 000 risposte da portatori di interessi di 35 agenzie e altri organismi.

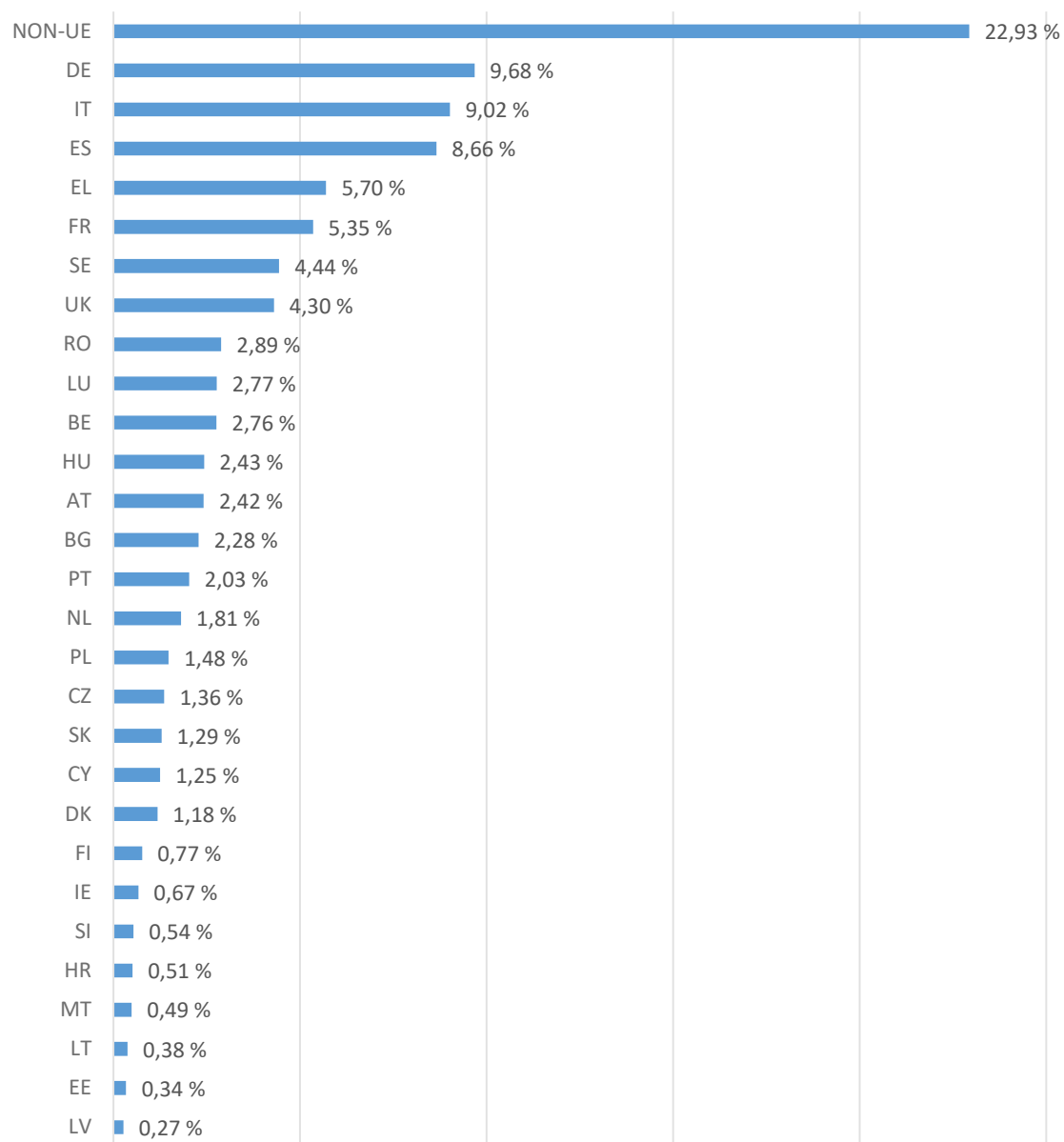


Allegato IV – Distribuzione delle notizie nei media sulla base di una analisi eseguita utilizzando le tecniche per il trattamento dei *big data*

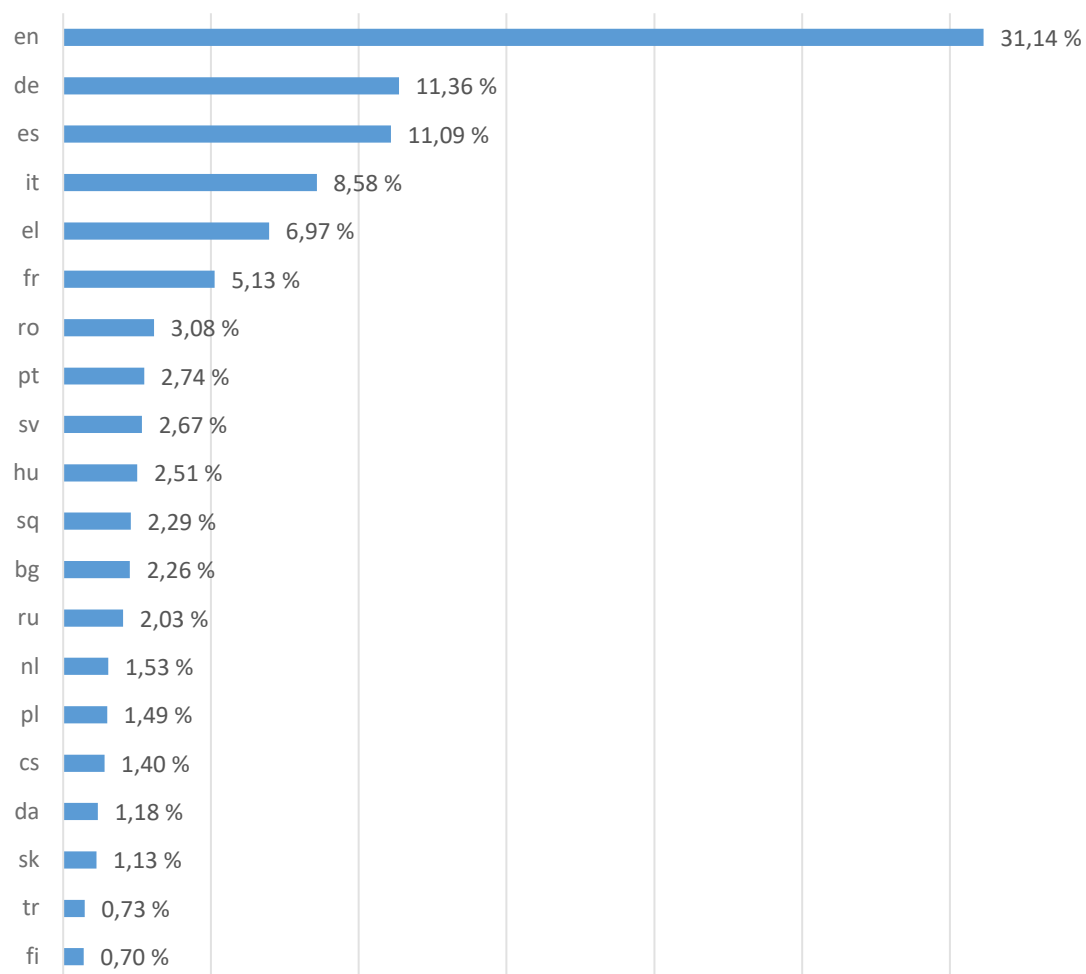
Lo *Europe Media Monitor* (EMM) è un sistema completamente automatico gestito dal Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione europea per analizzare i media online accessibili al pubblico. Raccoglie e aggrega circa 300 000 articoli al giorno a partire da una selezione di portali di informazione di tutto al mondo in 70 lingue. In cooperazione con JRC, la Corte ha analizzato i dati aggregati nell'EMM²⁶ per ottenere informazioni sulla frequenza, la distribuzione geografica e il flusso nel tempo degli articoli di tutte le agenzie, nonché la rete di relazioni tra le agenzie e altre entità UE e nazionali. Si è trattato del primo caso in cui la Corte ha applicato le tecniche di *big data* per l'analisi non strutturata di dati esogeni diversi da documenti ufficiali dell'UE e di banche dati come elementi probatori supplementari in un controllo di gestione.

²⁶ Per una descrizione più dettagliata del servizio *Europe Media Monitor* (EMM) cfr.: <https://ec.europa.eu/jrc/en/scientific-tool/europe-media-monitor-newsbrief>.

Figura 1 – Distribuzione geografica delle notizie

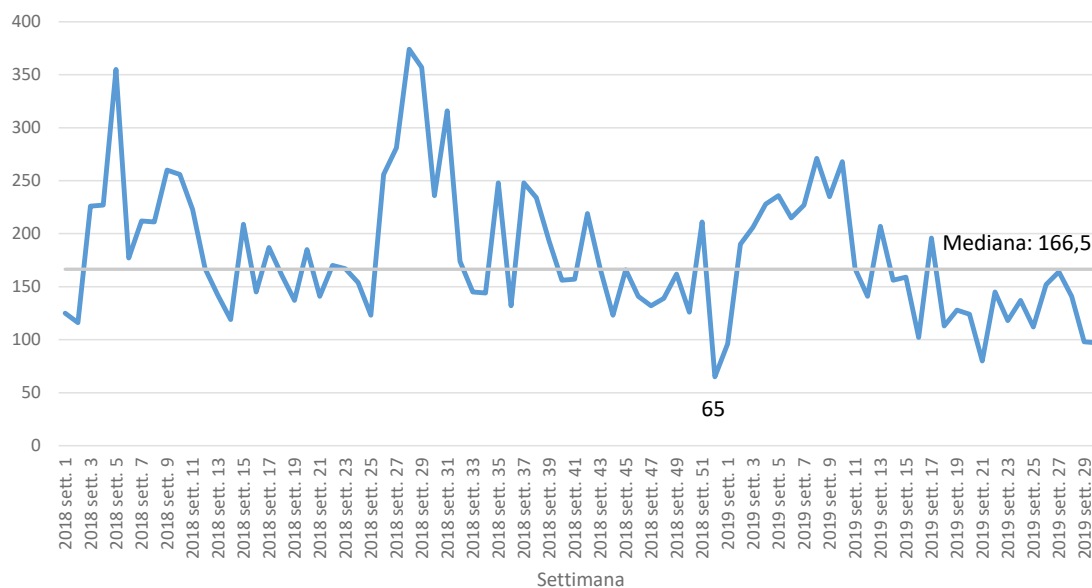


Fonte: Corte dei conti europea, elaborazione sulla base di dati aggregati dell'EMM, gennaio 2018-luglio 2019.

Figura 2 – Le 20 lingue più usate per le notizie

Fonte: Corte dei conti europea, elaborazione sulla base di dati aggregati dell'EMM, gennaio 2018-luglio 2019.

Figura 3 – Distribuzione settimanale delle notizie relative a EMA



Allegato V – Quadro normativo delle agenzie federali negli Stati Uniti e in Australia

Stati Uniti

- **Regolamentazione comune a tutte le agenzie:** Esiste **1)** un regolamento quadro: Legge sulla performance e i risultati della pubblica amministrazione (*Government Performance and Results Act – GPRA*) del 1993 e ultima legge sulla modernizzazione della GPRA del 2010 (*GPRA Modernization Act*) e **2)** aggiornati annualmente a giugno: Circolare n. A-11. Preparazione, presentazione ed esecuzione del bilancio. Parte 6. Quadro federale per la performance: Pianificazione strategica, piani e relazioni annuali sulla performance.
- **Le agenzie devono presentare relazioni riguardo a tre diversi obiettivi:** **1)** obiettivi prioritari trasversali (*Cross-Agency Priority Goals*) che sono a lungo termine e richiedono un coordinamento tra agenzie; **2)** obiettivi prioritari dell'agenzia (*Agency Priority Goals*), ossia 4 o 5 obiettivi da raggiungere nel biennio successivo; **3)** obiettivi strategici, ossia obiettivi a lungo termine, effetti e impatto.
- **Tre elementi di rendicontazione in base al GPRA:** **1)** piani strategici quinquennali che devono indicare la missione dell'Agenzia oltre a obiettivi a lungo termine e orientati ai risultati; **2)** piani annuali di performance che stabiliscono gli obiettivi di performance per l'esercizio di bilancio e descrivono come questi obiettivi vanno raggiunti e come se ne può verificare il raggiungimento e **3)** relazioni annuali sulla performance che esaminano se l'agenzia è riuscita o meno a raggiungere i propri valori-obiettivo di performance (risultati indicati per programma).
- Per quanto riguarda le informazioni sulla performance, la procedura di scarico da parte del Congresso è basata su: **i)** relazione annuale dell'ufficio responsabile di rendere conto dell'operato della pubblica amministrazione (*Government Accountability Office, GAO*); **ii)** relazione annuale presentata dall'ufficio per la gestione e il bilancio (*Office of Management and Budget, OMB*)²⁷ al Senato, alla Camera dei rappresentanti e al GAO. Questa relazione stabilisce se i programmi o le attività dell'Agenzia hanno raggiunto gli obiettivi di performance e individua gli obiettivi che non sono stati raggiunti (delineando un piano d'azione per correggere gli scostamenti); e **iii)** il consolidamento presentato dall'Agenzia del

²⁷ L'Ufficio Gestione e Bilancio (*Office of Management and Budget, OMB*) è la divisione operativa dell'Ufficio esecutivo del Presidente degli Stati Uniti che gestisce il bilancio federale degli Stati Uniti e controlla la performance delle agenzie federali.

piano sulla performance e della relazione annuale sulla performance a giustificazione del bilancio presentato al Congresso.

Australia

- **Regolamentazione comune a tutte le agenzie:** Legge sulla governance pubblica, performance e rendicontabilità del 2013, (*Public Governance, Performance and Accountability Act 2013*, PGPA Act), Capitolo 2 Organismi del Commonwealth e Commonwealth, Parte 2-3 Pianificazione, performance e rendicontabilità, Divisione 3 Performance delle entità del Commonwealth.
- **Spiegare e indicare le differenze nel conseguimento degli obiettivi.** L'autorità chiamata a rendere conto deve: **1)** far sì che i fascicoli/registri siano tenuti in modo adeguato e spiegare la performance dell'entità nel conseguire i propri obiettivi; **2)** misurare e valutare la performance dell'entità **3)** preparare dichiarazioni annuali sulla performance per l'entità non appena fattibile dopo la fine di ciascun periodo di rendicontazione dell'entità e **4)** includere le dichiarazioni annuali sulla performance nella relazione annuale presentata al Parlamento.
- **Audit delle dichiarazioni sulla performance** Il revisore generale ha la possibilità di esaminare e relazionare riguardo alle dichiarazioni sulla performance dell'entità. La relazione in questione deve essere presentata al Parlamento dove è oggetto di dibattito.

Allegato VI – Formazione del bilancio per attività / Calcolo dei costi per attività/ Gestione basata sulle attività

La formazione del bilancio per attività (*Activity Based Budget, ABB*) consiste nell'organizzazione degli stanziamenti e delle risorse di bilancio in base alla finalità, in modo che sia possibile vedere quali politiche vengono attuate e, al loro interno, le attività che ciascuna politica comporta, quanti fondi sono spesi per ciascuna di attività e quante persone vi lavorano (dal glossario sul Bilancio UE della Commissione europea, trad. a cura della Corte).

Il metodo per il calcolo dei costi per attività (*Activity Based Costing, ABC*) include la definizione dei costi, il metodo di assegnazione dei costi e l'assegnazione dei costi alle diverse attività. L'ABC è un metodo per il calcolo dei costi che individua le attività all'interno di una organizzazione e assegna il costo di ciascuna attività a tutti i prodotti e servizi in base al consumo effettivo di risorse.

Il sistema ABC implica il calcolo del costo pieno, non solo per attività, ma anche per "servizio specifico". Le agenzie che si autofinanziano in tutto o in parte richiedono ai clienti il pagamento di tariffe per recuperare i costi dei diversi servizi forniti.

L'ABB è l'elemento di bilancio e l'ABC è l'elemento economico del concetto più ampio della Gestione basata sulle attività (*Activity Based Management, ABM*), che si riferisce principalmente alle attività operative. L'ABM dovrebbe fornire alle agenzie gli strumenti per pianificare, monitorare, stilare relazioni e valutare le proprie attività. A tale riguardo, bisogna definire preventivamente obiettivi, indicatori, risorse (umane e finanziarie) e azioni chiave, in modo da stabilire in che modo i risultati perseguiti devono essere ottenuti, come misurare i progressi compiuti nel conseguimento di tali risultati e quali risorse sono necessarie per produrre tali risultati (Commissione europea, scheda analitica n. 21).

Oltre agli obiettivi, alle attività e agli indicatori di bilancio e di realizzazione, l'attuazione del sistema ABM dipende da: a) una chiara corrispondenza tra obiettivi, attività e indicatori; b) definizione di indicatori di risultato e di impatto e c) il monitoraggio continuo dei valori effettivi per supportare il processo decisionale.

L'applicazione sistematica dei sistemi ABB e ABM da parte delle agenzie per pianificare, monitorare e valutare le attività è richiesta dall'orientamento comune (cfr. paragrafo 40).

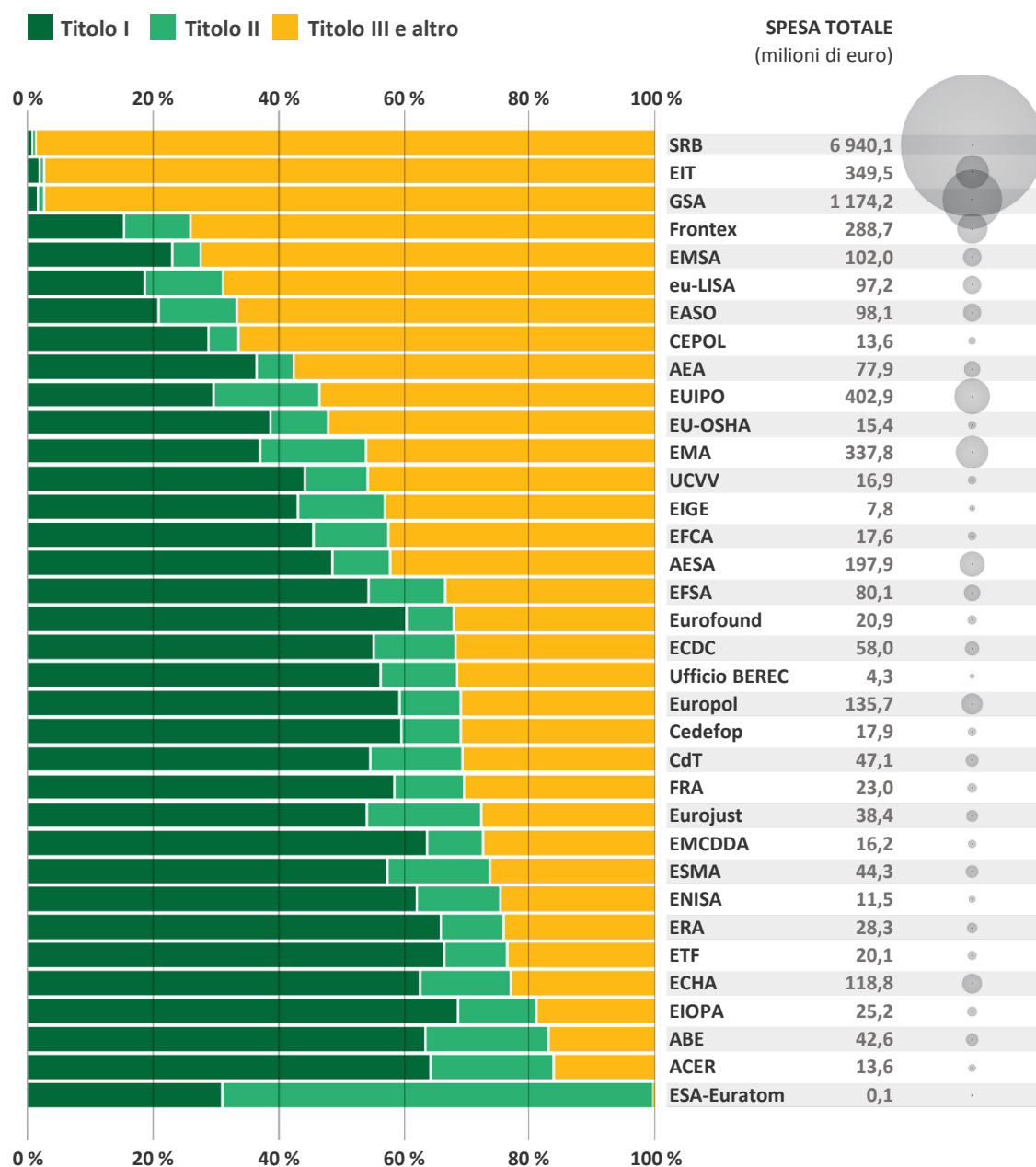
Allegato VII – Elenco delle relazioni speciali della Corte relative alle agenzie e altri organismi dell'UE pubblicate nel periodo 2017-2019

RS n.	Titolo	Agenzie e altri organismi dell'UE
01/2017	Occorre fare di più per realizzare appieno le potenzialità della rete Natura 2000	AEA
05/2017	Disoccupazione giovanile: le politiche dell'UE hanno migliorato la situazione?	Eurofound
06/2017	La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il "sistema basato sui punti di crisi" (<i>hotspot approach</i>)	EASO, Europol, Frontex, FRA
08/2017	Controllo della pesca nell'UE: occorre intensificare gli sforzi	EFCA
09/2017	Il sostegno dell'UE alla lotta contro la tratta di esseri umani in Asia meridionale/sudorientale	Europol, Frontex
12/2017	Attuazione della direttiva concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano: la qualità e l'accesso all'acqua in Bulgaria, Ungheria e Romania sono migliorati, ma permane la necessità di consistenti investimenti	AEA
13/2017	Un sistema unico europeo di gestione del traffico ferroviario: la scelta politica diventerà mai realtà?	ERA, INEA
18/2017	Il cielo unico europeo non è ancora una realtà, nonostante l'avvenuto cambiamento culturale	AESA
23/2017	Comitato di risoluzione unico: si è iniziato a lavorare al difficile compito di realizzare l'unione bancaria, ma resta ancora molta strada da fare	SRB
34/2016	Lotta allo spreco di alimenti: un'opportunità per l'UE di migliorare, sotto il profilo delle risorse, l'efficienza della filiera alimentare	AEA
01/2018	L'Assistenza congiunta ai progetti nelle regioni europee (JASPERS): è il momento di un'azione più mirata	EMSA, Eurofound, AESA
02/2018	L'efficienza operativa nella gestione delle crisi bancarie da parte della BCE	SRB, ABE e ESMA
05/2018	Energia da fonti rinnovabili per uno sviluppo rurale sostenibile: vi sono notevoli sinergie potenziali, ma per lo più non realizzate	AEA
13/2018	Lotta alla radicalizzazione che sfocia in atti terroristici: la Commissione ha risposto alle esigenze degli Stati membri, ma si osservano alcune carenze di coordinamento e valutazione	Eurojust, Europol
16/2018	Riesame ex post della legislazione UE: un sistema ben concepito ma incompleto	AEA, EMA
19/2018	La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace	AEA, ERA e INEA
23/2018	Inquinamento atmosferico: la nostra salute non è ancora sufficientemente protetta	AEA

RS n.	Titolo	Agenzie e altri organismi dell'UE
24/2018	Dimostrazione delle tecnologie di cattura e stoccaggio del carbonio e delle fonti rinnovabili innovative su scala commerciale nell'UE: i progressi attesi non sono stati realizzati negli ultimi dieci anni	AEA
25/2018	Direttiva Alluvioni: progressi nella valutazione dei rischi, ma occorre migliorare la pianificazione e l'attuazione	AEA
28/2018	Le misure di semplificazione integrate in Orizzonte 2020 hanno giovato per la maggior parte ai beneficiari, ma restano margini di miglioramento	REA, EASME, EIT
29/2018	L'EIOPA ha apportato un contributo significativo alla vigilanza e alla stabilità nel settore assicurativo, ma permangono sfide considerevoli	EIOPA, ABE, ESMA
33/2018	Combattere la desertificazione nell'UE: di fronte a una minaccia crescente occorre rafforzare le misure	AEA
35/2018	La trasparenza dei finanziamenti UE la cui esecuzione è demandata alle ONG: è necessario compiere maggiori sforzi	EACEA, EASME, ERCEA, REA
01/2019	Lottare contro le frodi nella spesa dell'UE: sono necessari interventi	EPPO
02/2019	Pericoli chimici negli alimenti che consumiamo: la politica dell'UE in materia di sicurezza alimentare ci protegge, ma deve far fronte ad alcune sfide	EFSA, EMA
10/2019	Le prove di stress a livello di UE per le banche: è stata raccolta una quantità inedita di informazioni sulle banche, ma occorre migliorare il coordinamento e la focalizzazione sui rischi	ABE
11/2019	La normativa dell'UE per la modernizzazione della gestione del traffico aereo ha conferito un valore aggiunto, ma il finanziamento non era in gran parte necessario	Eurocontrol, INEA
19/2019	L'INEA ha prodotto benefici, ma vanno affrontate le carenze dell'MCE	INEA
20/2019	I sistemi di informazione dell'UE a supporto delle verifiche di frontiera costituiscono uno strumento potente, ma occorre maggiore attenzione alla completezza e attualità dei dati	Frontex, CEPOL, eu-LISA
24/2019	Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati	EASO, Europol, Frontex

Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato VIII – Composizione del bilancio delle agenzie e degli altri organismi dell'UE (2018)



Fonte: Corte dei conti europea.

Acronimi e abbreviazioni

ABB: bilancio per attività

ABC: calcolo dei costi per attività (*activity based costing*)

ABM: gestione basata sulle attività (*activity based management*)

AMIF: Fondo Asilo, migrazione e integrazione

AWP: programma di lavoro annuale

CAAR: relazione annuale di attività consolidata

CONT: commissione per il controllo dei bilanci (Parlamento europeo).

DG CNECT: direzione generale delle Reti di comunicazione, dei contenuti e delle tecnologie

DG DEFIS: direzione generale per l'Industria della difesa e lo spazio

DG ENER: direzione generale dell'Energia

DG ENV: direzione generale dell'Ambiente

DG FISMA: direzione generale della Stabilità finanziaria, dei servizi finanziari e dell'Unione dei mercati dei capitali

DG GROW: direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI

DG HOME: direzione generale della Migrazione e degli affari interni

DG JUST: direzione generale della Giustizia e dei consumatori

DG MARE: direzione generale degli Affari marittimi e della pesca

DG MOVE: direzione generale della Mobilità e dei trasporti

DG SANTE: direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare

DG EAC: direzione generale dell'Istruzione, della gioventù, dello sport e della cultura

DG EMPL: direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione

DGT: direzione generale della Traduzione

DOCUP/DUP: documento unico di programmazione

EMM: *Europe Media Monitor*

ETIAS: Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (*European Travel Information and Authorisation System*)

GAI: Giustizia e affari interni

ICP: indicatore chiave di performance

JRC: Centro comune di ricerca della Commissione europea

PMI: piccole e medie imprese

QFP: Quadro finanziario pluriennale

REFIT: programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione

REMIT: regolamento (UE) n. 1227/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso

RSB: comitato per il controllo normativo (*Regulatory Scrutiny Board*)

SIS: Sistema d'informazione Schengen

TFUE: trattato sul funzionamento dell'Unione europea

Glossario

Accordo di delega: accordo che definisce le attività che la Commissione ha delegato alle agenzie per l'attuazione di una politica, le relazioni tra la Commissione e le agenzie e le regole da seguire.

Accordo sul livello di servizio: accordo tra utente finale e prestatore del servizio.

Centro per la condivisione delle competenze e la creazione di reti: nella presente relazione l'espressione descrive il ruolo svolto da una agenzia decentrata in un determinato settore d'intervento, quale centro per promuovere la condivisione delle competenze, ma anche mettere insieme gli interessi degli Stati membri per raggiungere soluzioni comuni di azione e rafforzare la cooperazione con altri partner europei e internazionali.

Clausola di decadenza: disposizione normativa che stabilisce in quali circostanze si può porre fine all'attività dell'agenzia.

Clausola di riesame: disposizione normativa che stabilisce in quali circostanze i compiti dell'agenzia devono essere riesaminati e adeguati.

Coerenza: i compiti dell'agenzia sono logicamente coerenti con quelli di altre agenzie e servizi dell'UE e pertanto ha un senso essere parte di una amministrazione UE unificata e funzionale che opera per il conseguimento di obiettivi d'intervento chiaramente identificabili.

Comitato esecutivo: gruppo direttivo in una agenzia decentrata che sovrintende alla preparazione e all'attuazione delle decisioni del consiglio di amministrazione.

Consiglio di amministrazione: organo direttivo di una agenzia decentrata. Ha un ruolo di vigilanza, con responsabilità generale in materia di questioni di bilancio e pianificazione, nomina del direttore esecutivo e monitoraggio dell'efficacia delle attività dell'agenzia.

Documento unico di programmazione: un documento standard redatto da tutte le agenzie decentrate e rivisto dalla Commissione, che presenta la programmazione sia finanziaria che operativa di una agenzia e che indirizza quindi il lavoro e la ripartizione delle risorse dell'agenzia.

Legislatore: Parlamento europeo e Consiglio.

Orientamento comune: un insieme di principi guida emanato dall'UE nel 2012 al fine di rendere le agenzie decentrate più coerenti, efficaci e in grado di render conto del proprio operato.

Pertinenza: adeguatezza dei compiti dell'agenzia rispetto agli obiettivi dell'intervento.

Procedura di scarico: decisione con cui il Parlamento europeo, sulla base di una raccomandazione del Consiglio e della relazione annuale della Corte dei conti europea, attesta che la Commissione ha assolto al proprio compito di dare esecuzione ad un dato bilancio e di averlo chiuso.

Quadro finanziario pluriennale (QFP): bilancio dell'UE di lungo periodo che copre un periodo di sette anni. L'attuale QFP copre il periodo 2014-2020. Stabilisce i massimali di spesa dell'UE nei diversi settori d'intervento. È utilizzato dall'UE per definire le priorità d'intervento e far sì che gli impegni assunti nei confronti dei cittadini siano mantenuti.

Rete delle agenzie dell'UE: rete di agenzie decentrate creata dalle istituzioni UE e dagli Stati membri per svolgere specifici compiti di carattere giuridico, tecnico o scientifico.

Valutazione d'impatto: valutazione che verifica se vi sia la necessità di un'azione dell'UE ed analizza i possibili impatti delle soluzioni disponibili.

Valutazione orizzontale: valutazione della performance di più agenzie e relative direzioni generali di riferimento che operano nello stesso ambito d'intervento attuando azioni che si sostengono reciprocamente. L'obiettivo è individuare potenziali sinergie ed economie di scala e di ovviare al rischio di sovrapposizioni, frammentazione degli interventi, mancanza di proporzionalità e abuso del mandato.

Valutazione: giudizio su un intervento esistente, basato su elementi di fatto, riguardante il grado di 1) efficacia, 2) efficienza e 3) pertinenza rispetto a bisogni attuali e 4) coerenza, sia interna che con interventi nell'ambito di altre politiche dell'UE, e 5) il conseguimento del valore aggiunto dell'UE.

Risposte

Risposte della Commissione europea

RISPOSTE FINALI DELLA COMMISSIONE EUROPEA ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"IL FUTURO DELLE AGENZIE DELL'UE: SONO POSSIBILI UNA MAGGIORE FLESSIBILITÀ E COOPERAZIONE"

SINTESI

Risposta comune della Commissione ai paragrafi da I a V.

La Commissione accoglie con favore l'attenzione posta dalla Corte dei conti europea sulla performance delle agenzie decentrate dell'UE. L'importanza delle agenzie e la loro quota nel bilancio dell'UE sono cresciute in modo significativo nel corso degli ultimi decenni. La Commissione è particolarmente interessata a garantire che le agenzie decentrate adempiano al proprio mandato e che le loro competenze siano pienamente utilizzate per attuare le politiche dell'UE.

Le agenzie decentrate sono organismi autonomi a cui spetta la responsabilità finale del loro funzionamento e della loro performance. I consigli di amministrazione, con una maggioranza dei rappresentanti degli Stati membri, garantiscono la supervisione della gestione delle agenzie decentrate.

Il mandato, le responsabilità, la governance e i dispositivi di finanziamento di ciascuna agenzia decentrata sono stabiliti nel proprio atto istitutivo deciso dal Parlamento europeo e dal Consiglio in qualità di legislatore. Le agenzie decentrate operano nell'ambito del quadro di bilancio istituito dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), dal quadro finanziario pluriennale (QFP) e dal regolamento (UE) 2018/1046 (il regolamento finanziario) e nell'ambito delle decisioni dell'autorità di bilancio adottate in tale quadro. Il bilancio delle agenzie decentrate è deciso dall'autorità di bilancio entro i massimali di cui al QFP e al bilancio annuale.

Nel 2012 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno firmato una dichiarazione congiunta su un orientamento comune sulle agenzie decentrate (di seguito "orientamento comune"). Tale quadro politicamente vincolante è stato e rimane un passo importante per garantire un quadro coerente per una migliore governance e gestione della performance delle agenzie decentrate.

La Commissione è impegnata a garantire una maggiore coerenza nel modo in cui gli organismi dell'Unione disciplinano e pianificano le proprie attività e rendono conto delle stesse. Grazie alle misure attuate nel 2019 e nel 2020, la Commissione ha rafforzato le condizioni per garantire la performance e la rendicontazione delle agenzie decentrate.

Il nuovo regolamento finanziario quadro (UE) 2019/715¹ prevede un bilancio nonché norme di pianificazione, rendicontazione, performance e governance coerenti e vincolanti per le agenzie decentrate. Tutte le agenzie decentrate hanno adeguato le proprie regole finanziarie al regolamento finanziario quadro nel corso del 2019 e 2020, senza discostarsi dal quadro di governance e di performance ivi contenuto.

La relativa comunicazione della Commissione sul rafforzamento della governance degli organismi dell'Unione e sulle linee guida per il documento unico di programmazione e la relazione annuale di attività consolidata, adottata dal collegio il 20 aprile 2020 (C(2020) 2297, di seguito "linee guida della

¹ Regolamento delegato (UE) 2019/715 della Commissione, del 18 dicembre 2018, relativo al regolamento finanziario quadro degli organismi istituiti in virtù del TFUE e del trattato Euratom, di cui all'articolo 70 del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio. (GU L 122 del 10.5.2019, pag. 1).

Commissione per il DOCUP e la CAAR"), sostiene ulteriormente l'armonizzazione della pianificazione e della rendicontazione da parte delle agenzie decentrate.

Spetta ora alle agenzie decentrate mettere in pratica questo quadro e ai consigli di amministrazione supervisionare tale processo. Gli effetti dei miglioramenti dovrebbero essere evidenti a partire dal 2021. La Commissione è impegnata a proseguire l'effettiva attuazione da parte delle agenzie decentrate.

Per quanto riguarda l'istituzione delle agenzie, la Commissione tiene conto degli elementi di fatto raccolti attraverso le valutazioni d'impatto, le valutazioni e i contributi dei portatori di interessi in linea con quanto previsto dall'agenda "Legiferare meglio". La governance è valutata in tutte le valutazioni svolte dalla Commissione.

I compiti delle agenzie decentrate sono spesso permanenti e non dipendono dal ciclo decisionale di ogni QFP, inclusa la loro governance. Le agenzie sono rivalutate in linea con gli obblighi stabiliti dal legislatore.

L'agenda "Legiferare meglio" della Commissione istituisce un quadro per un processo decisionale basato su elementi di fatto. Le valutazioni sono utilizzate per valutare la performance delle agenzie ed individuare potenziali sinergie nei loro compiti, esaminando l'efficienza, l'efficacia, la coerenza, la pertinenza e il valore aggiunto dell'UE delle loro azioni. Nel valutare i settori d'intervento (controlli dell'adeguatezza), la Commissione concorda che è importante considerare la coerenza del ruolo e dei compiti delle agenzie in un settore, individuare le sinergie e ridurre la burocrazia, tenendo anche in considerazione potenziali accorpamenti o chiusure di agenzie che operano in questo settore. Le valutazioni orientano anche le decisioni in merito a nuove proposte, mentre le valutazioni d'impatto esaminano le diverse opzioni e i possibili impatti. Il processo si è avvalso del contributo delle ampie consultazioni condotte con i portatori di interessi.

L'assegnazione delle risorse delle agenzie decentrate rispecchia le priorità del bilancio dell'UE. La decisione in merito ai finanziamenti spetta all'autorità di bilancio. Il processo di finanziamento è soggetto a un quadro normativo ormai consolidato di cui all'articolo 314 TFUE e al regolamento finanziario. Sia la Commissione che ogni agenzia decentrata devono rispettare queste regole che garantiscono la prevedibilità dei finanziamenti. Al tempo stesso, le regole garantiscono la flessibilità necessaria per adattarsi alle nuove circostanze o all'evolversi delle stesse.

La dotazione di bilancio decisa dall'autorità di bilancio dovrebbe rispecchiare la performance di una agenzia decentrata adeguando il suo bilancio verso l'alto o verso il basso, tenendo conto di possibili incrementi di efficienza e sinergie, anche tra agenzie che appartengono al medesimo gruppo. È incoraggiata la cooperazione tra le agenzie decentrate e il nuovo regolamento finanziario quadro agevola l'uso di accordi sul livello dei servizi per formalizzare tale cooperazione. La cooperazione a livello internazionale entro i limiti del mandato delle agenzie decentrate è altrettanto importante e il regolamento finanziario quadro prevede che ciascuna agenzia decentrata includa una strategia per la cooperazione con i paesi terzi e/o le organizzazioni internazionali nel proprio documento unico di programmazione.

VI. La Commissione accoglie tutte le raccomandazioni rivoltele.

INTRODUZIONE

05. Le responsabilità e le capacità delle agenzie sono rigorosamente delineate nei regolamenti istitutivi adottati dai colegislatori.

Le linee guida della Commissione per il DOCUP e la CAAR garantiscono un quadro coerente e vincolante per il bilancio, la pianificazione, la rendicontazione, la performance e la governance degli organismi dell'Unione.

OSSERVAZIONI

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 16 e 17.

Secondo gli orientamenti per legiferare meglio, una valutazione d'impatto deve identificare e descrivere il problema da affrontare, stabilire obiettivi, formulare opzioni d'intervento, valutare gli impatti di queste opzioni e descrivere come saranno monitorati i risultati attesi.

Il sistema di valutazione d'impatto della Commissione segue un approccio integrato che valuta gli impatti ambientali, sociali ed economici di una serie di opzioni d'intervento, integrando quindi la sostenibilità nelle politiche dell'Unione. La valutazione d'impatto confronta le opzioni, spiega qual è l'opzione da preferire, se ve ne è una, oppure chiarisce i motivi per cui non è stato possibile identificarne una. La valutazione d'impatto non sostituisce la decisione politica, ma fornisce elementi di fatto per orientare tale decisione. L'istituzione definitiva di una agenzia è il risultato di negoziati tra i colegislatori, che potrebbero differire dalla proposta della Commissione.

Qualora il comitato per il controllo normativo della Commissione abbia espresso un parere negativo per due volte, soltanto il vicepresidente per le Relazioni interistituzionali e le prospettive strategiche può presentare al collegio l'iniziativa al collegio affinché decida se procedere o meno.

18. Cedefop, Eurofound, EU-OSHA ed ETF assicurano un coordinamento e una collaborazione regolari tra di loro. Tale collaborazione consente di creare sinergie ed evitare sovrapposizioni e costituisce una risorsa, in quanto può collegare il lavoro delle agenzie e prevede uno spazio comune dove le agenzie si possono consultare reciprocamente sul modo in cui adempiono al proprio mandato.

Per quanto riguarda l'ELA, la Commissione ribadisce che, dopo una prima valutazione documentata e discussione, i servizi della Commissione responsabili hanno presentato una nuova versione della valutazione d'impatto, sulla cui base il comitato per il controllo normativo della Commissione ha espresso parere positivo (SEC(2018) 144) con riserve.

19. L'istituzione di un'autorità UE di risoluzione responsabile della gestione di meccanismi di risoluzione transfrontaliera in tutti i paesi dell'UE era stata valutata quale opzione d'intervento nella valutazione d'impatto del 2012 della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche². Al momento della valutazione d'impatto della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche l'unione bancaria con la propria vigilanza centralizzata degli enti bancari da parte della BCE/SSM non era stata ancora istituita. L'istituzione e il funzionamento di collegi di risoluzione con l'assistenza dell'ABE erano stati pertanto considerati l'opzione da preferire nella valutazione d'impatto.

21. L'allora presidente della Commissione Juncker annunciava nel discorso sullo stato dell'Unione del 2017 l'intenzione di istituire l'Autorità europea del lavoro. Tale dichiarazione era stata resa in seguito a lavori e negoziati intensi sulla mobilità dei lavoratori portati avanti dal 2014 (adozione della direttiva 2014/54, della direttiva 2014/67, della riforma del regolamento EURES, delle proposte di revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori e del regolamento relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale), che mostravano **un chiaro sostegno dei vari decisori europei** alla necessità di disporre di un tale nuovo organismo a livello europeo. Questo è anche il motivo per cui la proposta della Commissione era stata adottata a livello politico in meno di un anno.

22. L'orientamento comune e il regolamento finanziario quadro (2019/715) prevedono valutazioni periodiche dell'agenzia.

² Cfr. pagg. 54-56 della valutazione d'impatto: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0166&from=EN>.

Il regolamento finanziario quadro stabilisce obblighi di valutazione (ex ante ed ex post), compreso il piano d'azione per dare seguito alle conclusioni delle valutazioni periodiche globali al fine di garantire la loro efficiente attuazione.

L'iniziativa per istituire l'Autorità europea del lavoro era stata adottata indipendentemente dal processo di valutazione delle altre agenzie per via della priorità politica accordata dalla Commissione e dai colegislatori al tema della mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE e dell'attenzione estremamente specifica dell'Autorità all'aspetto transfrontaliero relativamente al mandato delle agenzie esistenti.

(3) L'adozione degli atti istitutivi delle agenzie è il risultato di una procedura legislativa, che vede solitamente il Parlamento europeo e il Consiglio in qualità di colegislatori. La Commissione può contribuire alla pertinenza e alla coerenza delle agenzie soltanto con proposte legislative e basandosi su una valutazione d'impatto.

È necessaria una valutazione d'impatto quando un'azione dell'UE che istituisce o rivede il regolamento istitutivo di una agenzia esistente potrebbe potenzialmente avere un significativo impatto economico, ambientale o sociale. Quando le possibilità di scelta a disposizione della Commissione sono molto ridotte o nulle, gli impatti sono minimi o non possono essere chiaramente identificati, è probabile che la Commissione concluda che non sia necessaria una valutazione d'impatto. La necessità di una valutazione d'impatto dovrebbe essere valutata caso per caso e la valutazione andrebbe effettuata se utile.

23. Se da un lato la Commissione s'impegna a conformare tutti gli atti istitutivi all'orientamento comune, anche includendo una clausola di durata massima o di revisione, il diritto della Commissione di proporre che un regolamento istitutivo sia modificato o abrogato è oggetto del generale diritto di iniziativa della Commissione.

24. Secondo gli orientamenti per legiferare meglio, è necessaria una valutazione d'impatto soltanto quando un'azione dell'UE potrebbe potenzialmente avere un significativo impatto economico, ambientale o sociale. Lo strumento n. 9 per legiferare meglio specifica che quando le possibilità di scelta a disposizione della Commissione sono molto ridotte o nulle, gli impatti sono minimi o non possono essere chiaramente identificati, è probabile che la Commissione concluda che non sia necessaria una valutazione d'impatto. La necessità di una valutazione d'impatto dovrebbe essere valutata caso per caso e la valutazione andrebbe effettuata se utile.

Può accadere che una proposta debba essere presentata urgentemente, il che non consente di procedere ad una valutazione d'impatto. È possibile inoltre passare direttamente da una valutazione della legislazione esistente a una proposta legislativa senza effettuare una valutazione d'impatto. Questo generalmente accade quando la valutazione identifica questioni specifiche che devono essere affrontate e le possibilità di scelta sul modo in cui farlo sono ridotte.

La proposta del nuovo regolamento istitutivo di Frontex non era stata infatti preceduta da una valutazione d'impatto completa. Tuttavia, si è regolarmente reso conto dell'attuazione del regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (ENCG 1.0) attraverso una serie di specifiche relazioni sulla sua operatività, che identificavano le lacune e le carenze che la futura legislazione avrebbe potuto prendere in considerazione.

A causa della natura tecnica della revisione dei regolamenti istitutivi di Eurofound, Cedefop ed EU-OSHA e della mancanza di un diretto impatto socio-economico, non è stata svolta una valutazione d'impatto.

25. La Commissione osserva che la valutazione orizzontale delle agenzie che ricadono nella sfera di competenza della DG EMPL suggeriva una serie di raccomandazioni per ciascuna agenzia (cfr. risposta della Commissione al paragrafo 75), ma nessuna avrebbe richiesto modifiche alle proposte

legislative della Commissione. L'accorpamento o l'unificazione delle sedi di agenzie non figuravano inoltre tra le raccomandazioni della valutazione.

La Commissione desidera inoltre evidenziare che nell'ambito dei negoziati sulla revisione dei regolamenti istitutivi di Cedefop, Eurofound ed EU-OSHA, il Parlamento europeo ha richiesto una valutazione della fattibilità e del rapporto costi/efficacia delle varie misure, inclusi i possibili accorpamenti, ma i colegislatori non hanno poi seguito questa linea di pensiero e hanno adottato le rifusioni per le agenzie così com'erano.

26. Contrariamente ai suoi poteri nei confronti delle agenzie esecutive, la Commissione non può decidere in merito alla chiusura, all'accorpamento o all'adeguamento dei compiti di una agenzia decentrata, che abbisognano dell'accordo dei colegislatori.

Le valutazioni e l'identificazione di sinergie sono tenute infine in considerazione nel preparare le proposte legislative della Commissione al fine di modificare l'atto istitutivo di una agenzia decentrata, incluso un possibile accorpamento di agenzie decentrate in uno stesso settore d'intervento, sebbene il colegislatore mantenga l'ultima parola sulle proposte presentate dalla Commissione.

27. Il controllo dell'adeguatezza ha confermato l'adeguatezza del regolamento generale in materia di legislazione alimentare e ha identificato alcune carenze che sono state affrontate nel nuovo regolamento³.

28. Sebbene spetti alla Commissione avanzare proposte legislative, i colegislatori sono responsabili dell'adozione delle norme di valutazione e delle clausole di durata massima/ di revisione.

La Commissione ha stabilito altri strumenti e indicatori per valutare la performance di una agenzia decentrata rispetto al conseguimento dei suoi obiettivi d'intervento.

29. Secondo trattino - La Commissione ritiene che la revisione dell'applicazione del regolamento (UE) n. 806/2014 ogni tre anni, come sancito nel regolamento stesso, garantisca la trasparenza circa la sua attuazione e aiuti a migliorare l'efficienza e l'efficacia del meccanismo di risoluzione unico (SRM).

Per quanto riguarda la FRA, la frequenza delle valutazioni è stata tuttavia *de facto* di cinque anni (la prima valutazione è stata effettuata nel 2012, la seconda nel 2017). Il 5 giugno 2020 la Commissione ha inoltre adottato una proposta di regolamento che modifica il regolamento istitutivo della FRA, che prevede espressamente, in linea con l'orientamento comune, che la Commissione svolga una valutazione ogni cinque anni.

Considerando le piccole dimensioni dell'EIGE e il fatto che le raccomandazioni della sua prima valutazione erano ancora in fase di attuazione e tenendo conto del principio di proporzionalità, il consiglio di amministrazione ha deciso di posticipare la seconda valutazione esterna dell'EIGE dal 2020 al 2022. La Commissione ha ritenuto che tale decisione fosse debitamente giustificata.

Terzo trattino - Per quanto riguarda la FRA, il 5 giugno 2020 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento che modifica il regolamento istitutivo della FRA, che prevede espressamente, in linea con l'orientamento comune, che spetterà alla Commissione svolgere la valutazione della FRA (ogni cinque anni).

Nel caso dell'EFCA la Commissione, nella sua proposta di regolamento COM(2018) 368 che modifica il regolamento sul controllo e il regolamento istitutivo dell'EFCA, ha previsto

³ Regolamento (UE) 2019/1381, del 20 giugno 2019, relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare, e che modifica il regolamento (CE) n. 178/2002 e altri otto atti di legislazione settoriale.

espressamente, in linea con l'orientamento comune, che la Commissione debba commissionare una valutazione esterna indipendente dell'Agenzia ogni cinque anni.

30. Per quanto riguarda l'AESA, la ragione per cui il consiglio di amministrazione ha deciso questa limitazione dell'ambito è stata quella di contenere il rischio di duplicazione e incoerenza dei risultati di una valutazione completa su una serie di attività che avrebbe potuto essere inficiata in modo sostanziale dal regolamento istitutivo rivisto del 2018.

31. I controlli dell'adeguatezza nei pertinenti settori d'intervento considerano anche il ruolo delle agenzie coinvolte. A seconda dell'ambito della valutazione, ad esempio qualora debba rispecchiare le specificità del mandato dell'agenzia o particolari ostacoli di attuazione, singole valutazioni coglierebbero meglio questi aspetti.

32. L'EIT non è stato costituito sotto forma di agenzia esecutiva, bensì come operatore della conoscenza. Le sue attività nell'ambito dei programmi in materia di istruzione, ricerca o innovazione sono diverse da quelle delle agenzie esecutive. Tali attività sono più ampie e complementari e contribuiscono allo sviluppo della capacità di innovazione della Comunità e degli Stati membri attraverso l'integrazione del triangolo della conoscenza (istruzione superiore, ricerca e innovazione) e colmando il divario innovativo tra l'UE e i principali concorrenti. La conferma è arrivata dall'ultima valutazione indipendente nel 2017, che ha affermato che i costi amministrativi dell'EIT sono notevolmente inferiori rispetto ai massimali fissati dalla base giuridica di Orizzonte 2020 e relativamente più bassi dei costi analoghi delle agenzie esecutive.

36. La Commissione rileva che l'evoluzione dell'importo delle tariffe/commissioni percepite rappresenta solo uno degli indicatori del carico di lavoro di una agenzia e non l'unico. Alcuni compiti non comportano il versamento di una commissione, mentre alcuni compiti, che generano proventi derivanti dalle commissioni, possono non produrre un corrispondente carico di lavoro.

Le agenzie avrebbero inoltre dovuto aumentare la loro efficienza. Vi è una ragione quindi per la quale l'aumento del personale non ha seguito meccanicamente l'aumento delle entrate derivanti dalle tariffe/commissioni, dal momento che le agenzie finanziate tramite riscossione di tariffe/commissioni erano anch'esse soggette alla riduzione del personale del 5 % imposto alla Commissione e agli organismi dell'UE.

La Commissione ricorda che l'AESA fa parte di un progetto pilota che unisce i proventi derivanti dalle tariffe/commissioni con il numero di addetti. In seguito alla relazione dell'agenzia sulle attività che comportano il versamento di tariffe/commissioni, l'organico è rimasto relativamente stabile.

Una debolezza chiave dell'approccio di finanziamento dell'AESA è che il bilancio dell'UE deve compensare gli ammanchi dei proventi derivanti dalle tariffe/commissioni, ma non beneficia delle eccedenze.

Per quanto riguarda l'ECHA, la Commissione ritiene che il problema identificato dalla Corte sia dovuto principalmente al modo atipico in cui l'ECHA richiede il pagamento delle tariffe/commissioni e non determina un problema legato alla corrispondenza tra il carico di lavoro e il numero di addetti (non dovuto a un presunto disallineamento strutturale tra il personale e il carico di lavoro). Contrariamente alle agenzie che richiedono al settore il pagamento di una commissione/tariffa periodica (ad es. SRB, EMA), la tariffa dell'ECHA è completamente upfront al momento della registrazione di una sostanza o della domanda di autorizzazione. Questo ha generato un picco elevato negli anni passati e, dall'ultimo termine regolamentare per la registrazione ai sensi del regolamento REACH nel 2018, i proventi derivanti dalle tariffe/commissioni sono diminuiti come previsto e sono stati compensati da un aumento del contributo integrativo dell'UE nella programmazione del QFP.

37. Nonostante gli sforzi di Frontex, il tasso di posti vacanti è risultato relativamente alto, anche a causa del coefficiente correttore applicato alle retribuzioni per Varsavia, relativamente basso.

Consapevole dei problemi e delle esigenze eccezionali riguardanti il nuovo mandato per il personale qualificato su una base geografica quanto più ampia possibile, la Commissione ha proposto, nel regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (EBCG 2.0), dispositivi per migliorare la capacità di Frontex di attrarre il personale in quanto datore di lavoro.

L'EASO si è impegnato ad aumentare le assunzioni attraverso un piano che prevede l'aggiunta di 90 unità nel 2019. Le assunzioni sono aumentate ed è stato conseguito l'80 % delle assunzioni previste nel 2019. L'avvicendamento del personale nel 2019 si è attestato al 5 % rispetto all'obiettivo del 7 %.

Infine, per quanto riguarda la GSA, l'Agenzia si contende esperti sul mercato del lavoro con l'industria spaziale e con le agenzie spaziali (nazionali ed europee) che offrono elevati livelli salariali. Nonostante le difficoltà, la GSA è riuscita ad assegnare ogni anno i posti vacanti.

39. La decisione di esternalizzare riguarda solitamente le attività per cui le competenze necessarie non possono essere rese disponibili al suo interno.

Eu-LISA trova difficoltà ad attrarre specialisti informatici. Vi è una forte concorrenza per assumere i profili migliori. L'Agenzia ha adottato delle misure.

Dal suo trasferimento a Parigi, l'ABE non si avvale più di personale interinale e s'impegna ad affrontare le implicazioni per la continuità operativa derivanti dal ricorso di personale interinale.

Il numero elevato di personale interinale è dovuto alla mancanza di esperti nazionali distaccati dagli Stati membri nonché ai requisiti linguistici specifici per il lavoro nel settore.

La Commissione è consapevole dei rischi derivanti dall'eccessiva dipendenza da personale esterno e dalla non conformità alle norme applicabili in materia di lavoro.

Riquadro 5 - Esempi di agenzie che dipendono da contraenti esterni per funzioni essenziali

La Commissione riconosce che l'EASO dipende dalle risorse umane e tecniche messe a disposizione dagli Stati membri. L'Agenzia richiede la nomina di esperti nazionali, ma la decisione del loro distacco spetta agli Stati membri.

Per quanto riguarda eu-LISA, l'Agenzia trova difficoltà ad attrarre personale competente, in particolare specialisti informatici. Tale risorsa è rara in tutta Europa e vi è una forte concorrenza nell'UE per assumere i profili migliori.

Riquadro 7 - Frontex registra costantemente bassi tassi di esecuzione del bilancio per le operazioni di rimpatrio

Il sostegno operativo di Frontex per gli Stati membri e l'AMIF stanno sostenendo le attività di rimpatrio in maniera complementare. La responsabilità finale di garantire il coordinamento e la sinergia tra i fondi dell'AMIF e le attività sostenute dall'Agenzia spetta agli Stati membri. Avere la possibilità di organizzare operazioni di rimpatrio finanziate tramite l'AMIF offre agli Stati membri la flessibilità necessaria al fine di procedere al rimpatrio nei casi in cui l'Agenzia non può fornire sostegno oppure laddove gli Stati membri non reputino necessario il coinvolgimento della stessa.

Per quanto riguarda l'attuazione del relativo bilancio, negli ultimi anni l'Agenzia ha infatti incontrato alcune difficoltà nell'assorbire totalmente il bilancio per il rimpatrio. Va tuttavia osservato che grazie al continuo sviluppo dell'assistenza di Frontex nel settore dei rimpatri, si è registrato un notevole miglioramento nel 2019, quando il bilancio per il rimpatrio è stato stanziato al 100 %. Sebbene tale tendenza sembrasse destinata a continuare nel 2020 grazie all'acquisizione delle reti per il rimpatrio,

alla crescita naturale attesa dei servizi e al maggiore utilizzo da parte degli Stati membri, le misure restrittive introdotte a livello mondiale per contenere la diffusione della COVID-19 hanno notevolmente ridotto la possibilità di rimpatriare i migranti irregolari e, di conseguenza, le richieste degli Stati membri all'Agenzia di organizzare operazioni di rimpatrio sia tramite voli charter sia tramite voli di linea.

42. Il ciclo di pianificazione delle agenzie decentrate deriva dalle disposizioni del TFUE e del regolamento finanziario relativamente al ciclo di bilancio annuale. La tempistica del DOCUP è in linea con l'articolo 40 del regolamento finanziario. Il DOCUP può essere modificato offrendo alle agenzie la flessibilità di adattarsi alle modifiche.

Riquadro8 - eu-LISA: un caso di studio che mostra le sfide poste dall'istituzione di una nuova agenzia

Il precedente regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce eu-LISA è stato abrogato e sostituito dal regolamento (UE) 2018/1726 con effetto dall'11 dicembre 2018.

La tempistica di adozione degli atti giuridici dell'Unione che disciplinano i sistemi IT su larga scala gestiti da eu-LISA e la loro interoperabilità dipende dai colegislatori dell'UE.

La Commissione usa la migliore stima della probabile tempistica di adozione di tale base giuridica per rendere disponibili le risorse alle agenzie con sufficiente tempestività nel ciclo di bilancio, assicurandosi che il raggiungimento dei pertinenti obiettivi d'intervento non sia ostacolato o ritardato a causa di finanziamenti insufficienti. La Commissione segue poi la procedura legislativa in stretta cooperazione con le agenzie e fornisce sostegno ove richiesto. L'adozione di tale base giuridica dipende tuttavia dai colegislatori.

44. La Commissione ritiene che il confronto con le agenzie esecutive non sia pertinente. Il compito principale delle agenzie esecutive è di attuare i programmi finanziari dell'UE per conto della Commissione. La Commissione esercita un controllo totale sulle agenzie esecutive. Ciò trova riscontro nella governance delle agenzie esecutive: il loro comitato direttivo è composto generalmente da membri dell'alta dirigenza della Commissione che rappresentano i vari servizi della Commissione responsabili dei programmi delegati all'agenzia esecutiva in questione.

45. Il regolamento finanziario quadro armonizza le responsabilità principali indipendentemente dalla denominazione nell'atto istitutivo, purché il legislatore non abbia previsto norme diverse nel regolamento istitutivo.

46. Attraverso il regolamento finanziario quadro la Commissione ha introdotto regole concernenti la prevenzione dei conflitti di interesse anche per i membri del consiglio di amministrazione.

48. Per quanto riguarda Eurofound, il consiglio di amministrazione si riunisce in media soltanto una volta all'anno per adottare le decisioni più importanti al suo interno. Il comitato esecutivo molto più piccolo, composto da 8 membri, rappresenta i lavoratori, i datori di lavoro, i governi e la Commissione e si riunisce dalle 4 alle 5 volte all'anno.

Il comitato esecutivo prepara le decisioni che dovranno essere adottate dal consiglio di amministrazione alla riunione plenaria o tramite procedura scritta. All'interno di Eurofound il processo decisionale si svolge senza grosse difficoltà, probabilmente grazie anche al ruolo importante svolto dal comitato esecutivo.

Si possono formulare osservazioni analoghe per Cedefop ed EU-OSHA.

In ogni caso è evidente che la dimensione del consiglio di amministrazione nelle agenzie tripartite è decisa dai colegislatori e determinata dalla particolare natura tripartita di queste agenzie dell'UE.

Il consiglio di amministrazione del CdT viene infine definito nel proprio atto istitutivo come segue: un rappresentante di ciascuno degli organismi dell'UE elencati nell'atto istitutivo del CdT e con cui il CdT ha un accordo di lavoro; un rappresentante di ogni Stato membro dell'UE; due rappresentanti della Commissione; e un rappresentante di ciascuna delle istituzioni e di ciascuno degli organi che dispongono di propri servizi di traduzione ma che hanno concluso con il Centro un accordo di collaborazione su base volontaria.

Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento istitutivo del CdT, ogni accordo con gli organismi istituiti dal Consiglio "può prevedere una rappresentanza dell'organismo parte dell'accordo" nel consiglio di amministrazione. Al momento circa la metà delle agenzie e degli organismi dell'UE che hanno stipulato un accordo con il Centro stanno utilizzando la possibilità di essere rappresentati nel consiglio di amministrazione.

49. L'ampia prospettiva europea nel processo decisionale delle agenzie è garantita dalla partecipazione di tutti gli Stati membri e della Commissione nei consigli di amministrazione e dalla necessità di raggiungere accordi e compromessi.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 50 e 51.

Il regolamento finanziario quadro mira a rafforzare il controllo democratico laddove sia richiesta la responsabilità nei confronti del Parlamento europeo e del Consiglio.

L'autorità di scarico, ossia la commissione CONT, presta attenzione alla performance delle agenzie.

Le agenzie hanno una sezione apposita per la performance relativa alla risoluzione di scarico orizzontale per le agenzie dell'UE e riguardante ogni risoluzione di scarico di ciascuna agenzia dell'UE.

53. Il controllo pubblico sull'SRB è garantito attraverso la sessione plenaria del suo comitato, che comprende rappresentanti da ciascun Stato membro dell'unione bancaria.

Il scarico dell'EUIPO è concesso dal comitato del bilancio dell'Ufficio (che è composto da due rappresentanti della Commissione, un rappresentante del Parlamento europeo e un rappresentante di ciascun Stato membro).

Il scarico dell'UCVV è concesso dal proprio consiglio di amministrazione che è composto da un rappresentante della Commissione e da un rappresentante di ciascun Stato membro.

I bilanci annuali delle agenzie interamente autofinanziate (EUIPO, UCVV e SRB) sono sottoposti a un controllo della Corte dei conti europea.

54. La Commissione rileva che il regolamento finanziario quadro stabilisce un evidente collegamento tra la valutazione della performance e il contributo alla politica dell'UE.

La Commissione ha istituito diversi/altri strumenti al fine di monitorare l'evoluzione degli indicatori chiave per valutare la performance delle agenzie rispetto ai loro obiettivi d'intervento. Tali indicatori consentono di procedere a una valutazione di questo tipo su base annuale o pluriennale.

56. Gli indicatori chiave di performance (ICP) possono essere di natura diversa: una prima categoria misurerà la performance delle attività (ciò che è conseguito) e le altre misureranno il modo in cui le realizzazioni sono ottenute (dimensioni finanziaria e delle risorse umane). Gli orientamenti sugli ICP per i direttori delle agenzie menzionati dalla Corte dei conti europea forniscono esempi della seconda categoria. A livello generale, è più difficile fornire orientamenti per la prima categoria, in quanto le agenzie svolgono compiti in settori di competenza molto diversi e di differente natura, come riconosciuto dalla Corte dei conti europea nel paragrafo 60. Le agenzie hanno sviluppato i propri ICP,

come menzionato dalla Corte dei conti europea nel paragrafo 57, e hanno l'obbligo di includerli nel loro DOCUP e di riferire annualmente in merito nelle loro CAAR.

57. Il regolamento finanziario quadro, insieme alle linee guida della Commissione per il DOCUP e la CAAR, includono l'obbligo delle agenzie di riferire in merito alle attività principali o ai risultati raggiunti che hanno contribuito alle priorità dell'UE e in merito agli indicatori di performance al fine di misurare il conseguimento degli obiettivi e dei risultati stabiliti nel DOCUP.

Il DOCUP e la CAAR dispongono il collegamento degli indicatori con gli obiettivi d'intervento.

Molti degli indicatori sviluppati e al momento utilizzati dall'EASO sono inoltre il risultato di audit svolti dalla Corte dei conti europea o dal servizio di audit interno della Commissione. L'EASO elabora anche relazioni trimestrali che forniscono una sintesi di indicatori più dettagliati previsti in altri documenti.

Infine, per quanto riguarda l'EFSA, gli indicatori dettagliati sono fondamentali per tenere conto delle attività richieste, dato che l'EFSA deve eseguire soltanto la valutazione dei rischi, ossia fornisce sostegno scientifico/tecnico (base scientifica) ai gestori del rischio.

58. Le valutazioni rimangono lo strumento con cui la Commissione valuta l'attuazione di una politica da parte delle agenzie. Le valutazioni utilizzano una serie di indicatori quali gli indicatori di realizzazione, di risultato o di impatto. Il monitoraggio annuale si basa invece principalmente sugli indicatori di realizzazione.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 59 e 60.

Le linee guida riviste della Commissione per il DOCUP e la CAAR contribuiranno a conseguire un progressivo miglioramento nella presentazione dei dati.

61. Le linee guida della Commissione per il DOCUP e la CAAR hanno introdotto l'obbligo per ogni agenzia di pianificare e riferire in merito alla gestione ambientale. A partire dalla rendicontazione del 2019 (pubblicata nel 2020) le agenzie riferiranno in merito all'impatto delle loro operazioni amministrative sull'ambiente. Dal 2022 pianificheranno piani d'azione e valori-obiettivo per ridurre il loro impatto.

65. Secondo trattino - Oltre alla partecipazione della Commissione nei comitati esecutivi e nei consigli di amministrazione, il coordinamento è consentito anche tramite le reti di autorità e gli organismi rappresentativi che assistono l'ERA nello svolgimento dei propri compiti.

Quarto trattino - La Commissione osserva inoltre che l'AESA ha istituito un ampio meccanismo di consulenza e coordinamento sia con gli Stati membri che con il settore, facendovi così rientrare i diversi settori del trasporto aereo.

66. I limiti dei poteri di un'agenzia sono definiti dagli atti istitutivi adottati dal legislatore e applicati in conformità dei principi della causa Meroni.

68. Nell'ambito della valutazione d'impatto e dei processi di valutazione, le agenzie sono invitate a fornire contributi o svolgono la funzione di osservatori nei gruppi direttivi interservizi.

La Commissione è impegnata a consultare le agenzie nell'ambito di consultazioni mirate nelle valutazioni e nelle valutazioni d'impatto al fine di raccogliere le loro conoscenze, anche per le revisioni dei loro regolamenti istitutivi.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 69 e 70.

La formazione del progetto di bilancio segue le medesime procedure interne di qualsiasi altro documento soggetto all'adozione del collegio. La procedura di bilancio interna della Commissione consente alle agenzie di presentare chiaramente le loro necessità e comunicare con le proprie direzioni generali partner. Una volta adottato, il progetto di bilancio viene reso pubblico.

Sulla base di un accordo politico, Frontex ha ricevuto risorse aggiuntive in risposta a una crisi migratoria senza precedenti.

La necessità di stanziamenti di bilancio e di posti relativamente al rafforzamento di Frontex è stata presentata nella proposta della Commissione del 15 dicembre 2015. Nei primi anni di attuazione, Frontex ha affrontato alcune difficoltà nell'assorbire in modo efficace l'aumento delle risorse di bilancio nel periodo 2016-2018. Tuttavia, grazie agli ulteriori sforzi compiuti dall'Agenzia, il bilancio del 2019 è stato quasi interamente assorbito, anche nel settore delle operazioni di rimpatrio. Questo dimostra che l'assegnazione iniziale delle risorse di bilancio era corretta. Cfr. altresì risposta della Commissione al riquadro 7. Per quanto riguarda le attività operative e la programmazione di progetti di ricerca e informatici su vasta scala, l'EU-OHSA ha adottato un approccio per gestire questi progetti della durata di due anni volto ad ottenere un impatto maggiore sulle risorse in questione. I rapporti sono una caratteristica programmata di tale approccio e sono previsti nel programma di lavoro dell'Agenzia, nel bilancio in base alle attività e nel piano di appalti che sono approvati dal consiglio di amministrazione.

71. Quarto trattino - La Commissione rileva che l'UCVV, l'ECHA e l'EMA adempiono a parte del loro carico di lavoro (in particolare quello scientifico) con l'assistenza di esperti messi a disposizione dagli Stati membri. Poiché è previsto dai regolamenti istitutivi, tale decisione è stata presa dai colegislatori e non dalle agenzie stesse.

Per quanto riguarda l'ECHA, i compiti svolti dagli Stati membri (come la valutazione delle sostanze) sono contenuti negli articoli 44 e 45 del regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH).

Riquadro11 - Dopo oltre un decennio, l'ECHA opera ancora in un contesto di poteri limitati

Entro i limiti rilevati alcuni addetti del personale dell'Agenzia possono essere mobilitati per diversi compiti affidati all'ECHA a norma dei regolamenti REACH, CLP, BPR, PIC e POP, per consentire sinergie ed economie di scala.

Riquadro12 - Controllo delle frontiere ed asilo: due storie⁴

La Commissione riconosce che Frontex dipende in gran parte dalle risorse umane e tecniche messe a disposizione dagli Stati membri. Le necessità dell'Agenzia durante la crisi migratoria del 2015 per sostenere gli Stati membri sotto pressione erano quadruplicate. Ad oggi, l'Agenzia si è affidata completamente alla condivisione volontaria delle risorse degli Stati membri. Il regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (EBCG 2.0) del 2019 ha rivisto profondamente le capacità e gli strumenti disponibili dotando l'Agenzia di un proprio braccio operativo (ossia corpo permanente e attrezzatura) e rafforzando le sue interazioni con le autorità degli Stati membri nell'ambito della guardia di frontiera e costiera europea. Ciò consentirà all'Agenzia di svolgere efficacemente il proprio mandato rispondendo alle attuali necessità e garantendo che l'UE abbia pronta una capacità strategica per rispondere alle sfide future.

L'EASO esamina costantemente i modi per migliorare il proprio funzionamento. Ad esempio, in Grecia l'EASO e il servizio greco per l'asilo hanno ora concordato un nuovo modello, ove il personale

⁴ Cfr. anche la relazione speciale della Corte dei conti europea n. 24/2019 "Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati".

distaccato dall'EASO è gestito direttamente dal servizio greco per l'asilo (piuttosto che parallelamente alle autorità greche e gestito dall'EASO).

73. La Commissione rileva che ogni Stato membro può soltanto registrare i marchi a livello nazionale, mentre l'EUIPO registra i marchi unicamente per tutto il territorio dell'UE. I servizi non sono pertanto esattamente gli stessi.

Il regolamento istitutivo dell'EFSA (regolamento (CE) n. 178/2002) prevede la cooperazione con gli Stati membri (attraverso il suo foro consultivo e la rete di cui all'articolo 36) al fine di promuovere la coerenza tra le rispettive attività/programmi e possibilmente evitare duplicazioni. L'articolo 30 invita a instaurare una collaborazione specifica in caso di discordanze. Il regolamento istitutivo dell'ECDC prevede una disposizione in materia di cooperazione.

75. Primo trattino - Sebbene entrambe le agenzie siano attive nel settore dei diritti delle donne, i mandati dell'EIGE e della FRA sono chiaramente distinti:

- il mandato della FRA è volto a fornire alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri informazioni e dati indipendenti sulla situazione dei diritti fondamentali negli Stati membri, al fine di aiutarli a sviluppare iniziative basate su elementi di fatto nel settore dei diritti fondamentali. La FRA raccoglie i dati nei settori previsti dal quadro pluriennale⁵. In questo contesto, la FRA raccoglie anche i dati sulla situazione delle donne, poiché le sue indagini e i suoi studi possono essere disaggregati per genere (ad es. indagine sull'antisemitismo). Questo tuttavia non costituisce il centro della sua attività e rappresenta soltanto una parte delle informazioni che può fornire.
- Il mandato dell'EIGE è volto a contribuire alla promozione dell'uguaglianza di genere e a rafforzarla, anche mediante l'integrazione della dimensione di genere, sostenendo processi decisionali che si fondano su informazioni di migliore qualità e promuovendo una maggiore sensibilizzazione dei responsabili delle decisioni e dei cittadini a livello nazionale e di UE. L'EIGE si concentra sull'uguaglianza di genere nel suo insieme, tenendo conto delle dimensioni sociali, economiche e politiche, ossia non solo dal punto di vista dei diritti delle donne, ma anche sotto il profilo della partecipazione, della rappresentatività, dell'emancipazione e della visibilità delle donne e degli uomini in tutti gli aspetti della vita. L'EIGE produce anche statistiche di genere (che costituiscono un concetto più ampio rispetto ai dati disaggregati per genere).

Nel 2010, la FRA e l'EIGE hanno firmato un accordo di cooperazione volto a migliorare la loro cooperazione, promuovere sinergie ed evitare sovrapposizioni. La FRA e l'EIGE tengono anche riunioni periodiche per migliorare la loro cooperazione. La Commissione svolge un ruolo attivo per garantire un uso ottimale delle risorse.

Terzo trattino - Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 25. L'ELA ha inoltre un orientamento operativo transfrontaliero, mentre non è così per le altre agenzie.

76. A settembre 2016 i mandati dell'EMSA, dell'EFCA e di Frontex sono stati infatti modificati e ampliati con l'introduzione di un articolo comune relativo alla cooperazione europea in materia di

⁵ L'attuale quadro pluriennale – 2018-2022 – include le vittime di reati e l'accesso alla giustizia; l'uguaglianza e la discriminazione fondata su alcuni motivi; la società dell'informazione e, in particolare, il rispetto della vita privata e la protezione dei dati personali; la cooperazione giudiziaria, eccetto in materia penale; l'immigrazione, le frontiere, l'asilo e l'integrazione dei rifugiati e dei migranti; il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza ad essi associata; i diritti dei minori; l'integrazione e l'inclusione sociale dei rom.

funzioni di guardia costiera⁶ nel loro rispettivo regolamento istitutivo. Gli strumenti di cooperazione utilizzati dalle tre agenzie sono accordi sul livello dei servizi (SLA) che sono usati sia nel fornire mezzi di sorveglianza e condividere dati sia nell'offrire appoggio e sostegno reciproci ai servizi contabili.

77. Il regolamento finanziario quadro agevola la conclusione di accordi sul livello dei servizi (SLA) tra le agenzie e/o la Commissione (cfr. articolo 59, paragrafo 3).

Le linee guida riviste della Commissione per il DOCUP prevedono una "strategia per conseguire miglioramenti dell'efficienza" ove le agenzie rendono conto in materia di *"condivisione dei servizi e dei progetti di sviluppo informatico tra le agenzie che operano nello stesso Stato membro o negli stessi settori d'intervento e tra le agenzie e la Commissione"*.

Riquadro13 - ECHA ed EFSA – Attività simili, ma non abbastanza cooperazione

Il Green Deal europeo ha annunciato lo sviluppo nel 2020 di una strategia in materia di sostanze chimiche per la sostenibilità. Tale quadro prevede un maggiore coordinamento e una maggiore cooperazione tra l'ECHA e l'EFSA e altri organismi scientifici dell'UE. La Commissione ha inoltre osservato che esaminerà come semplificare e rafforzare il quadro giuridico e in che modo utilizzare al meglio gli organismi scientifici e le agenzie dell'UE per progredire verso un processo riassumibile in "una sostanza — una valutazione".

L'ECHA e l'EFSA cooperano in materia di valutazione dei pericoli e dei rischi delle sostanze chimiche in caso di sostanze chimiche disciplinate da diversi atti legislativi. Tra gli esempi figura la valutazione del bisfenolo A o dei ftalati.

La Commissione ha aggiudicato un appalto per un progetto pilota proposto dal Parlamento europeo che considera i benefici nonché i problemi tecnici, giuridici e di bilancio derivanti dall'armonizzazione dei formati dei dati e dallo sviluppo di una piattaforma comune per i dati di sicurezza chimica. Il progetto esaminerà anche la possibilità di migliorare la condivisione dei dati tra le agenzie (EFSA, ECHA), attuando al contempo i diversi atti legislativi. La durata stimata del progetto è di sedici mesi.

79. Prima della creazione di una agenzia, la Commissione richiede formalmente che si avvalga dei servizi linguistici del CdT. La Commissione si assicura che la clausola standard di traduzione sia contenuta nell'atto istitutivo delle agenzie e degli organismi neocostituiti.

82. Il regolamento finanziario quadro prevede che il DOCUP di ciascuna agenzia includa una strategia di cooperazione con i paesi terzi e/o le organizzazioni internazionali (cfr. articolo 32).

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

84. La Commissione ricorda che l'istituzione di una agenzia decentrata e il quadro in cui opera sono il risultato di negoziati politici tra i colegislatori. La Commissione prepara le sue proposte legislative sulla base degli elementi di fatto raccolti dalle valutazioni d'impatto, dalle valutazioni e dai contributi dei portatori di interessi seguendo gli orientamenti per legiferare meglio. Il concetto di flessibilità ha i suoi limiti, laddove dispone che le modifiche agli atti istitutivi siano concordate dal legislatore.

85. Secondo l'orientamento comune, la decisione di creare una nuova agenzia dovrebbe essere basata su una valutazione d'impatto oggettiva di tutte le opzioni disponibili. In linea con tale orientamento, la

⁶ (Frontex) Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2016.
(EMSA) Regolamento (UE) 2016/1625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2016.
(EFCA) Regolamento (UE) 2016/1626 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2016.

prima opzione della Commissione, prima di proporre l'istituzione di una nuova agenzia, è sempre quella che sia la Commissione o una agenzia esistente a svolgere i compiti in questione. Soltanto quando questa o altre possibili alternative non siano ritenute la migliore opzione, si può considerare la creazione di una agenzia decentrata.

I controlli dell'adeguatezza dei settori d'intervento forniscono informazioni sul funzionamento e la coerenza delle agenzie negli stessi settori d'intervento. Tali valutazioni, eventualmente in combinazione con le singole valutazioni dell'agenzia, consentono alla Commissione di formulare, se del caso, proposte di adeguamento degli atti istitutivi delle agenzie.

Raccomandazione 1 – Assicurare la pertinenza, la coerenza e la flessibilità nell'istituzione delle agenzie

La Commissione accoglie la raccomandazione 1, lettera a).

La Commissione concorda che è importante considerare la coerenza del ruolo e dei compiti delle agenzie nello svolgimento delle valutazioni orizzontali periodiche in un settore d'intervento (controlli dell'adeguatezza) al fine di individuare le sinergie e ridurre la burocrazia, tenendo anche in considerazione potenziali accorpamenti o chiusure di agenzie che operano in questo settore.

La Commissione accoglie la raccomandazione 1, lettera b).

86. La Commissione è consapevole che il riferimento alle procedure di bilancio dell'UE riguarda sia la dimensione annuale che pluriennale, in conseguenza del documento unico di programmazione rivisto.

Raccomandazione 2 – Assegnare risorse alle agenzie con maggiore flessibilità

La Commissione accoglie la raccomandazione 2, lettera b).

La Commissione accoglie la raccomandazione 2, lettera c).

87. La Commissione ritiene che la responsabilità dei membri del consiglio di amministrazione sia chiaramente definita nell'orientamento comune e negli atti istitutivi delle agenzie.

Raccomandazione 3 – Migliorare la governance e la rendicontazione sulla performance

La Commissione osserva che la raccomandazione 3, lettera a) è rivolta alle agenzie. La Commissione ha di recente rafforzato il quadro applicabile attraverso il nuovo regolamento finanziario quadro e gli orientamenti della Commissione per il DOCUP e la CAAR ad esso associati e ne monitorerà l'attuazione da parte delle agenzie.

La Commissione accoglie la raccomandazione 3, lettera b).

La Commissione accoglie la raccomandazione 3, lettera c).

La Commissione valuta la governance delle agenzie e, se del caso, formula proposte legislative in linea con l'orientamento comune.

89. La Commissione sottolinea che l'articolo 32, paragrafo 1, lettera f), del regolamento finanziario quadro dispone che le agenzie stabiliscano nel loro DOCUP una strategia di cooperazione con i paesi terzi e/o le organizzazioni internazionali che è alla base del sostegno da parte della Commissione.

Lo scambio di competenze tra le agenzie e gli organismi non-UE è inoltre generalmente instaurato tramite "accordi di lavoro" in collaborazione con il SEAE e la Commissione.

Raccomandazione 4 – Rafforzare il ruolo delle agenzie quali centri per la condivisione di competenze e la creazione di reti

La Commissione osserva che la raccomandazione 4, lettera a) è rivolta alle agenzie. Il regolamento finanziario quadro e i nuovi orientamenti della Commissione ad esso associati esigono che le agenzie adottino una "*strategia per conseguire miglioramenti dell'efficienza*".

La Commissione accoglie la raccomandazione 4, lettera b), secondo le proprie competenze.

La Commissione rileva che la responsabilità di fornire informazioni, competenze e sostegno compete in primo luogo agli Stati membri.

La Commissione accoglie la raccomandazione 4, lettera c).

Risposte della rete delle agenzie dell'UE (EUAN)

Risposta dell'EUAN a «Il futuro delle agenzie dell'UE: possibilità di una maggiore flessibilità e cooperazione»

La Rete delle agenzie dell'UE (EUAN) accoglie con favore le osservazioni preliminari dell'audit della Corte dei conti europea, che ha esaminato se sussistono le condizioni per consentire alle agenzie dell'UE di conseguire i loro mandati e obiettivi.

L'EUAN prende atto della conclusione della Corte secondo cui le agenzie svolgono un ruolo sempre più importante nell'attuazione delle politiche dell'UE e sono essenziali nel riunire i diversi interessi degli Stati membri per raggiungere soluzioni politiche comuni per l'UE. La Corte ha inoltre rilevato che le agenzie risentono di una limitata flessibilità delle risorse, in parte perché il loro ciclo di pianificazione è strettamente collegato alla procedura di bilancio della Commissione, che le agenzie dovrebbero ricevere risorse adeguate in funzione delle loro esigenze in evoluzione e che il ruolo delle agenzie, quali centri di competenza e creazione di reti, dovrebbe essere rafforzato.

La relazione è particolarmente importante alla luce dei mandati allargati e delle maggiori richieste da parte dei portatori di interesse che le agenzie si trovano ad affrontare. Parallelamente, tuttavia, le risorse delle agenzie sono state ridotte, mettendo a repentaglio la loro capacità di conseguire i propri obblighi. L'EUAN accoglie inoltre con favore la richiesta della Corte di incrementare la flessibilità nell'assegnazione delle risorse alle agenzie. In effetti, l'impatto di una costante riduzione dell'organico negli ultimi anni e dell'esigenza di flessibilità è diventato estremamente evidente nel corso della crisi COVID-19, allorché numerose agenzie hanno dovuto rispondere con urgenza e, conseguentemente, riassegnare considerevoli risorse per assicurare il coordinamento essenziale dell'UE e competenze chiave per coadiuvare il processo decisionale europeo e nazionale durante la pandemia.

L'EUAN appoggia le misure della Corte volte a razionalizzare il processo di revisione associato al presente audit, ma al contempo riconosce che ciascuna agenzia possiede una propria personalità giuridica. L'EUAN desidera sottolineare la necessità di una stretta collaborazione tra le agenzie e la Commissione nell'esaminare le possibilità di attuazione delle raccomandazioni, quali lavori preparatori di valutazione, prima di metterle in pratica, tenuto conto dell'unicità della missione di ciascuna agenzia e delle differenze nella composizione dei rispettivi organi direttivi. È opportuno evitare un approccio unico valido per tutti.

Infine, l'EUAN desidera ringraziare la Corte dei conti europea per il suo approccio costruttivo nell'elaborazione delle osservazioni preliminari e auspica la continuazione dell'impegno collaborativo con le agenzie.

Risposte dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA)

Il fatto che i riporti di bilancio siano ricorrenti è dovuto al carattere pluriennale delle operazioni e dei contratti dell'Agenzia. I tassi di annullamento per i riporti degli anni precedenti sono molto bassi. L'EU-OSHA sta introducendo nuove misure per aumentare la trasparenza della propria pianificazione finanziaria, che confermerà la sana gestione delle proprie risorse finanziarie.

Risposte dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)

Porto Grande di La Valletta, 20 luglio 2020

Risposta dell'EASO alle osservazioni preliminari della Corte dei conti europea: *"Il futuro delle agenzie dell'UE – Potenziale per rafforzare la flessibilità e la cooperazione"*

A titolo di osservazione introduttiva di carattere generale, l'EASO desidera esprimere il proprio apprezzamento per l'ampia analisi condotta dalla Corte dei conti europea nei settori che interessano direttamente le agenzie dell'UE. Pur ritenendo che le osservazioni preliminari e le raccomandazioni siano di interesse comune per le agenzie, l'EASO desidera rilevare le difficoltà incontrate dalla stessa Corte dei conti europea nel tracciare confronti tra le differenti strutture organizzative, missioni e sfide delle 37 agenzie dell'UE attualmente esistenti. A tal fine, l'EASO raccomanda un atteggiamento prudente, in modo da evitare la tentazione di adottare un approccio unico e indifferenziato per misurare i risultati ottenuti dalle singole agenzie.

L'EASO desidera altresì richiamare l'attenzione sui commenti mirati riportati di seguito e riguardanti le sezioni e i paragrafi pertinenti della relazione preliminare.

Osservazioni

Risposta dell'EASO (paragrafo 29)

L'articolo 46 del regolamento (UE) n. 439/2010⁽¹⁾ prevede l'esecuzione di una valutazione, esterna e indipendente, dell'impatto dell'EASO sulla cooperazione pratica in materia di asilo e sul sistema europeo comune di asilo (CEAS). La valutazione esterna e indipendente dell'Ufficio condotta da EY nel 2014 è stata commissionata dall'EASO sulla base del mandato conferito dal consiglio di amministrazione di concerto con la Commissione, in conformità del citato articolo 46 del regolamento istitutivo dell'EASO. Inoltre, detto articolo prevede altresì, al paragrafo 2, che la decisione sulle scadenze delle valutazioni future spetta al consiglio di amministrazione dell'EASO, di concerto con la Commissione.

Il 4 maggio 2016 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo – EUAA [che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010]. Secondo la nuova proposta, tuttora oggetto di negoziato al livello dell'UE, la Commissione europea deve far stilare una valutazione dell'EUAA entro tre anni dall'entrata in vigore del nuovo regolamento e successivamente ogni cinque anni, per esaminare in particolare l'incidenza, l'efficacia e l'efficienza dell'Agenzia e delle sue prassi di lavoro. La valutazione deve riguardare l'impatto dell'Agenzia sulla cooperazione pratica nelle questioni attinenti all'asilo e sul CEAS. La Commissione deve trasmettere la relazione di valutazione, corredata delle proprie conclusioni al riguardo, al Parlamento europeo, al Consiglio e al consiglio d'amministrazione. Le conclusioni della valutazione devono essere rese pubbliche.

⁽¹⁾ Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Risposta dell'EASO (paragrafo 37)

Nel piano d'azione per la governance e nel piano di assunzione del personale dell'EASO sono state introdotte misure volte a contrastare l'elevato tasso di rotazione del personale registrato dall'EASO, in particolare nel primo semestre del 2018 (tasso nel 2018: 10 %; tasso nel 2019: 5,76 %^[1]). Alla fine di aprile 2020 il tasso di rotazione era pari all'1,97 % – una percentuale che consentirebbe di mantenere il dato annuale al di sotto del 7 %.

L'introduzione di numerose misure mira sia ad attirare sia a trattenere il personale presso l'EASO. Di seguito è riportato un elenco non esaustivo di tali misure, che riguardano, tra l'altro, il rafforzamento della comunicazione interna in seno all'EASO, condizioni di lavoro più flessibili – per conciliare il lavoro con la vita privata – e un potenziamento delle opportunità di apprendimento e formazione per il personale:

- *rafforzare la governance dell'Ufficio mediante una ridefinizione della sua struttura organizzativa. La ristrutturazione messa in atto il 1° gennaio 2020 ha lo scopo di istituire un quadro solido per flussi di lavoro flessibili e per un migliore funzionamento dell'EASO, aumentando nel contempo la visibilità e l'utilizzo delle conoscenze e competenze dell'Ufficio;*
- *aumentare la trasparenza al livello dirigenziale, ad esempio nella pubblicazione in Intranet delle relazioni sulle riunioni del gruppo dirigente;*
- *impegnarsi costantemente per garantire una comunicazione adeguata con i colleghi fornendo sostegno operativo sul campo, ad esempio mediante videoconferenze settimanali;*
- *prestare maggiore attenzione alle funzioni del comitato del personale;*
- *organizzare periodiche riunioni del personale dei diversi dipartimenti e unità;*
- *introdurre orari di lavoro flessibili e il telelavoro;*
- *rendere più favorevoli le condizioni per l'istruzione scolastica;*
- *aumentare il numero degli "away day" e le attività di "team building" del personale;*
- *formalizzare una procedura di uscita che permetta all'EASO di raccogliere i riscontri e gli insegnamenti appresi dal personale che lascia l'Agenzia.*

A causa della recente pandemia dovuta al nuovo coronavirus (COVID-19), il gruppo dirigente dell'EASO ha riscontrato che l'attuazione del piano di assunzioni dell'Ufficio corre un forte rischio di subire gravi impedimenti e ritardi. Pertanto, il direttore esecutivo ha prontamente adottato e attuato misure di mitigazione del rischio.

Risposta dell'EASO (paragrafo 39)

In conformità del regolamento istitutivo dell'EASO, gli Stati membri sottoposti a una particolare pressione possono chiedere l'invio di squadre di sostegno per l'asilo (articolo 13) sulla base di un piano operativo (articolo 18). A norma dell'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento istitutivo dell'EASO, in risposta a tale richiesta, l'Ufficio può coordinare l'assistenza operativa e tecnica necessaria per lo Stato membro o gli Stati membri richiedenti e l'invio, per un periodo di tempo limitato, di una squadra di sostegno per l'asilo.

Conformemente agli articoli 13, 15 e 16 del regolamento istitutivo dell'EASO, gli Stati membri dell'UE dovrebbero mettere a disposizione esperti nazionali negli Stati membri dell'UE sottoposti a pressione, su loro richiesta (ad esempio Malta, Cipro, Grecia, Italia). Tuttavia, considerato che attualmente il tasso di invio di esperti degli Stati membri è pari a solo l'8 %, l'EASO è stato/è costretto a trovare soluzioni alternative per

^[1] Cifre riferite al 31 dicembre 2019.

fornire il sostegno necessario. Questo punto è stato evidenziato nelle conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2016. Per tale motivo è stato istituito il modello per i lavoratori interinali.

A tal fine, l'EASO ha concluso contratti pubblici con agenzie di lavoro interinale per la messa a disposizione di lavoratori interinali, per completare gli interventi in ciascuno dei rispettivi paesi di intervento (Malta, Italia, Grecia e Cipro). Attualmente ci sono due categorie di lavoratori interinali che eseguono interventi per conto dell'EASO: i lavoratori interinali che forniscono sostegno temporaneo in mansioni di tipo amministrativo, in provvisoria sostituzione del personale di ruolo; e i lavoratori interinali inviati nei punti di crisi per fornire sostegno agli Stati membri dell'UE con particolari necessità (Malta, Italia, Grecia e Cipro), in provvisoria sostituzione degli esperti degli Stati membri. I contratti pubblici sono disciplinati dal diritto dell'Unione e integrati, ove necessario, dal diritto applicabile al paese di intervento. In ciascuna giurisdizione sono in vigore norme nazionali che recepiscono la direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale.

Il gruppo di riserva per l'asilo, quale previsto dalla proposta di regolamento relativo all'EUAA, potrebbe contribuire ad affrontare meglio la questione della mancanza di invii, in particolare nei casi in cui è necessaria un'azione immediata per porre rimedio a situazioni che comportano pressioni sproporzionate e oneri estremamente pesanti per i sistemi di asilo e accoglienza degli Stati membri.

Risposta dell'EASO (paragrafo 42)

L'EASO prende atto delle osservazioni, che accoglie con favore, formulate dalla Corte dei conti europea in merito alla durata del ciclo di pianificazione e alle sfide che essa potrebbe comportare per le agenzie che, come l'EASO, operano in circostanze alquanto imprevedibili e mutevoli.

Risposta dell'EASO (paragrafo 64)

Nei mezzi di informazione disponibili soltanto online (lettori dei mezzi di informazione in questione) la presenza dell'EASO ha registrato un fortissimo aumento, passando da 2,1 miliardi nel 2017 a 8,2 miliardi nel 2019. La fonte di tutte le cifre citate (comprese quelle riportate di seguito) è Meltwater Media Intelligence.

Per l'EASO è più importante il numero di lettori raggiunti che il numero di articoli pubblicati. Brevi articoli locali possono essere letti da un numero limitato di persone, mentre le agenzie di stampa (Reuters, AFP, AP, ANSA ecc.) e le grandi pubblicazioni nazionali e internazionali sono in grado di raggiungere milioni di lettori grazie a un solo articolo. Per continuare a rafforzare la riconoscibilità del proprio marchio, l'EASO si concentra su queste ultime. Secondo il suo strumento Meltwater, tra il 1º gennaio 2018 e la fine di luglio 2019 **l'EASO è stato menzionato in 10 773 articoli** (a fronte dei 2 226 citati). Nel solo periodo compreso tra gennaio e luglio 2019, 248 000 articoli hanno menzionato l'EASO (più che nell'intero periodo di riferimento citato).

Infine, l'EASO fa presente che presta grandissima attenzione alla propria presenza nei media sociali, oltre che nei mezzi di informazione tradizionali/online. L'EASO è consapevole del fatto che il cittadino moderno ha una bassa soglia di attenzione e abitualmente si informa tramite il proprio account Facebook o Twitter, invece di ricorrere ai mezzi di informazione tradizionali. In tale contesto, l'EASO arricchisce continuamente i propri account e può vantare una forte produzione audiovisiva che crea contenuti finalizzati a divulgare le sue attività e la sua missione tra i cittadini sui media sociali. Qui si possono vedere due esempi:

- <https://twitter.com/i/status/1205095369870368770> (733 000 impressioni su Twitter, 1,5 milioni di visualizzazioni su Facebook).
- <https://twitter.com/i/status/1182213348508753920> (777 000 impressioni su Twitter).

Risposta dell'EASO (paragrafo 65)

L'EASO concorda con le osservazioni della Corte dei conti europea in merito alle possibilità di migliorare le informazioni fornite alle agenzie sui risultati delle principali discussioni condotte durante i negoziati sul bilancio. Un esempio in tal senso è il bilancio dell'EASO per il 2020, che nel corso della procedura di conciliazione ha subito un taglio di 24,7 milioni di EUR ad opera dell'autorità di bilancio. Conseguentemente, l'EASO è ora impegnato nel gravoso compito di riconsiderare molte delle proprie attività già pianificate, compresa la pianificazione operativa prevista nei documenti programmatici.

Risposta dell'EASO (paragrafo 77)

L'EASO concorda sull'opportunità di avviare una significativa cooperazione con altre agenzie dell'UE operanti nella stessa area strategica. Ha già definito modalità di lavoro con una serie di agenzie GAI, tra cui Frontex, FRA, Europol ed eu-LISA. Inoltre, l'EASO continua a operare sulla base di piani di cooperazione con Frontex ed eu-LISA.

Risposte dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)

Risposta dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera

Riquadro 7. Il bilancio di Frontex in materia di rimpatri non è destinato esclusivamente a sostenere le operazioni di rimpatrio. A partire dal 2016, il mandato sui rimpatri comprende anche le attività pre-rimpatrio. Tutte le operazioni di rimpatrio e le attività legate al rimpatrio sostenute da Frontex dipendono in gran parte da richieste ad hoc degli Stati membri basate su esigenze a breve termine (in gran parte in funzione dell'effettiva presenza di rimpatriati).

Nel 2019 la tendenza è stata invertita: il bilancio stanziato per il rimpatrio ammontava inizialmente a 63 milioni di EUR e il bilancio eseguito era pari a 67,4 milioni di EUR.

76. Il ciclo programmatico dell'UE/il quadro di riferimento EMPACT hanno rafforzato la cooperazione delle agenzie GAI. Questa piattaforma ha contribuito a rafforzare i contatti reciproci, in particolare tra Europol, Frontex, Eurojust e CEPOL.

L'EFCA e l'EMSA cooperano con Frontex in materia di guardia costiera sulla base dell'accordo di lavoro tripartito firmato nel 2017. Il piano strategico annuale è adottato dal comitato direttivo rappresentato dai direttori esecutivi delle tre agenzie dell'UE.

Risposte dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)

RISPOSTE DELL'EFSA ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

“IL FUTURO DELLE AGENZIE DELL'UE – POSSIBILITÀ DI UNA MAGGIORE FLESSIBILITÀ E COOPERAZIONE”

OSSERVAZIONI

Le agenzie riferiscono più ampiamente sugli aspetti legati alla performance, ma il loro contributo alla cooperazione e alla politica dell'UE non è misurato né comunicato chiaramente ai cittadini

57. L'EFSA dispone sia di indicatori di risorse/realizzazione (risultati a livello operativo), sia di indicatori di effetto e impatto intermedio (risultati a livello strategico/di politica), che misurano in modo esaustivo la performance generale; tali indicatori sono chiaramente collegati, nel documento unico di programmazione e nella relazione annuale di attività, agli obiettivi del regolamento istitutivo dell'agenzia nonché alla sua strategia, documenti che rispecchiano gli obiettivi politici complessivi delle agenzie. Dal momento che le agenzie sono, quasi sempre, organi che contribuiscono parzialmente all'attuazione delle politiche, non sono in grado di misurare direttamente l'impatto del proprio lavoro sugli obiettivi politici e sulla società in quanto tale: questo compito spetta alla Commissione e ai responsabili politici negli Stati membri. L'EFSA e le altre agenzie sono pronte a offrire il proprio contributo in tal senso, se i responsabili politici competenti dovessero elaborare un simile quadro. L'EFSA, tuttavia, coopera già con la DG SANTE, propria partner, nella misurazione degli indicatori pertinenti ai fini delle politiche, come quelli concernenti la reputazione e la soddisfazione delle parti interessate, nonché l'utilizzo delle consulenze scientifiche e delle prove prodotte da queste.

Gli indicatori dovrebbero misurare la performance di un'organizzazione: misurazione, come si è già detto, pertinente sia a livello operativo (per esempio risorse, realizzazioni), sia a livello strategico (per esempio effetti, impatti). La performance operativa si riferisce ai fattori che un'organizzazione dovrebbe controllare, mentre la performance strategica riguarda gli aspetti cui l'organizzazione può contribuire, in particolare nella misura in cui ci si spinge in avanti nella logica d'intervento dei risultati (ossia gli impatti sociali/politici). È quindi prevedibile, e costituisce del resto una buona prassi, che un'agenzia come l'EFSA disponga di una percentuale maggiore di indicatori di performance operativa, piuttosto che di indicatori d'impatto a livello politico.

I media hanno una conoscenza limitata dei contributi delle agenzie alle politiche e alla cooperazione e vi danno scarso seguito

63. La comunicazione del rischio e il coinvolgimento di tutte le categorie di destinatari, come le imprese, le ONG, i consumatori, la comunità accademica, gli agricoltori, gli operatori e i distributori costituisce un elemento importante del lavoro dell'EFSA. La comunicazione del rischio rientra nel mandato dell'EFSA, sancito nel regolamento istitutivo, ma l'EFSA ha profuso ingenti sforzi anche per stabilire processi aperti e trasparenti di valutazione del rischio, sulla base di un deciso approccio di coinvolgimento delle parti interessate. Il recente regolamento relativo alla trasparenza intensifica ancor più la comunicazione del rischio e gli sforzi di coinvolgimento. Tutte le realizzazioni dell'EFSA sono messe a disposizione del pubblico. Le questioni prioritarie,

individuate dall'EFSA in dialogo con i propri partner, traggono spesso beneficio da campagne di sensibilizzazione specifiche sui problemi di sicurezza alimentare dibattuti in seno all'opinione pubblica.

Figura 9 – Articoli di stampa pubblicati dall'agenzia

64. L'EFSA pubblica la sua produzione scientifica nell'*EFSA Journal*. I risultati di tutte le attività che l'EFSA appalta o cofinanzia tramite sovvenzioni appaiono nelle pubblicazioni di supporto dell'EFSA. In entrambi i casi si tratta di riviste scientifiche online ad accesso libero. L'*EFSA Journal* è stato accettato nel *Science Citation Index Expanded*. Si pubblicano costantemente articoli, non appena un lavoro scientifico viene portato a termine.

La cooperazione con gli Stati membri è essenziale, ma non è sempre priva di difficoltà

71. L'EFSA opera in stretta collaborazione con le autorità competenti degli Stati membri. Tale cooperazione si esplica per mezzo di svariati meccanismi, tra cui:

il foro consultivo, organismo formato da rappresentanti degli Stati membri, della Norvegia e dell'Islanda, che offre consulenza per il programma di lavoro e le priorità dell'EFSA, al fine di promuovere la cooperazione scientifica ed evitare la duplicazione del lavoro. Il foro consultivo svolge inoltre un'importante funzione nell'individuare, risolvere o chiarire le divergenze relative a pareri scientifici tra l'EFSA e le autorità degli Stati membri;

la rete dei punti focali, che funge da ambasciatrice dell'EFSA negli Stati membri e coadiuva l'EFSA nella collaborazione con il foro consultivo;

le reti scientifiche, improntate a un approccio tematico e formate da rappresentanti degli Stati membri, della Norvegia e dell'Islanda, che collaborano su questioni scientifiche, nella raccolta dei dati, eccetera, in base alle priorità dell'EFSA; la rete di esperti di comunicazione, che opera quale rete scientifica concentrando la propria attività sul coordinamento e sulle iniziative di comunicazione del rischio.

Su proposta dei membri del foro consultivo, l'EFSA predispone un elenco di organizzazioni competenti designate dagli Stati membri, come previsto dall'articolo 36 del regolamento (CE) n. 178/2002. Le organizzazioni inserite in tale elenco possono svolgere i compiti che l'EFSA può affidare loro, come precisa il regolamento (CE) n. 2230/2004 della Commissione. A sostegno della cooperazione con queste organizzazioni, l'EFSA si è dotata di un meccanismo di sovvenzioni corrispondente.

73. Per l'EFSA, il foro consultivo prevede, tra i propri obiettivi principali, quello di individuare sinergie ed evitare la duplicazione del lavoro. Per realizzare tali obiettivi, l'EFSA offre strumenti volti ad agevolare lo scambio di informazioni tra i membri del foro consultivo e l'EFSA sulle attività di valutazione del rischio già in corso o programmate. Ciò non ha carattere vincolante per gli Stati membri. L'articolo 30 del regolamento (CE) n. 178/2002 prevede un meccanismo per individuare e gestire le divergenze scientifiche.

Un altro importante canale di cooperazione con gli Stati membri è rappresentato dalle reti scientifiche. Tali reti sono istituite in settori individuati dall'EFSA in base a un mandato proposto dall'EFSA stessa e approvato dal foro consultivo (per esempio OGM, valutazione del rischio microbico, raccolta di dati sul monitoraggio chimico, consumi alimentari, ecc.). Sono membri di queste reti i rappresentanti degli Stati membri. Il lavoro svolto nelle reti agevola la raccolta di dati e lo scambio di informazioni.

RIQUADRO 13 ECHA ed EFSA – lavoro simile, cooperazione insufficiente.

Per i temi rispetto ai quali l'EFSA e l'ECHA hanno maturato entrambe considerevoli competenze, la Commissione ha affidato alle due agenzie un mandato congiunto. Ciò rappresenta un progresso rispetto alle disposizioni del regolamento REACH.

La DG SANTE, insieme ad altre DG competenti, ha avviato gli sforzi per promuovere la cooperazione fra le varie DG e agenzie, coinvolgendo le agenzie che operano sotto la sua egida (EFSA, ECDC, EMA, CVO), nonché le agenzie le cui attività sono strettamente collegate alla salute e all'ambiente (ECHA, AEA). L'obiettivo è quello di operare un allineamento strategico e di sviluppare progetti congiunti nei settori di interesse comune.

Oltre a questo, sviluppando ulteriormente il memorandum d'intesa che già hanno stipulato, l'EFSA e l'ECHA hanno portato avanti discussioni fra dirigenti di alto livello, allo scopo di individuare i settori di interesse comune in cui sarebbe razionale effettuare sinergie o cooperare. Fino ad oggi questa discussione, tuttora in corso, ha prodotto numerosi effetti tangibili. Per esempio, grazie a un accordo sul livello dei servizi, l'ECHA coadiuva l'EFSA nella preparazione di IUCLID come soluzione di gestione di dati per la raccolta e l'elaborazione dei dati trasmessi nei fascicoli. È già stato svolto, con risultati positivi, un progetto pilota nel settore dei pesticidi. La cooperazione con l'ECHA in questo campo dovrebbe prevedibilmente condurre a una semplificazione del processo di trasmissione dei fascicoli per le imprese.

Inoltre, nel lavorare sulle stesse sostanze ma entro quadri normativi differenti, l'ECHA e l'EFSA si tengono reciprocamente informate ed esaminano le possibilità di cooperazione: per esempio con la condivisione di competenze qualora emergano temi di interesse comune, come la valutazione di talune sostanze chimiche.

Sono state sviluppate sinergie anche in altri settori, come l'assunzione congiunta di personale, procedure di aggiudicazione congiunta per servizi comuni, contributo comune a iniziative politiche, ecc.

Gli sforzi di comunicazione delle agenzie a livello internazionale rimangono limitati

83. L'interazione dell'EFSA con le organizzazioni internazionali e di paesi terzi è disciplinata dalle disposizioni del regolamento istitutivo (CE) n. 178/2002. Dal punto di vista pratico, il programma di lavoro dell'EFSA comprende attività di cooperazione scientifica internazionale, programmate in consultazione e comunicazione con la Commissione europea, che contribuiscono a migliorare la cooperazione tra l'UE e i paesi terzi cui appartengono le organizzazioni internazionali interessate.

Attualmente l'EFSA intrattiene rapporti di collaborazione scientifica, su temi che rientrano nel suo ambito di competenza, con numerosi partner internazionali di rilievo. Tale cooperazione si svolge nel quadro di memorandum di cooperazione o di accordi analoghi. All'interno dell'EFSA un gruppo di membri del personale è specificamente incaricato di agevolare gli scambi con i partner internazionali e le organizzazioni internazionali.

RACCOMANDAZIONI

Raccomandazione 2a – Assegnare risorse alle agenzie secondo criteri maggiormente flessibili

A parere dell'EFSA, il metodo più efficace per rendere più flessibile l'assegnazione di risorse alle agenzie sarebbe l'abolizione del doppio limite del bilancio operativo e dell'organico, nonché l'eliminazione del massimale di posti di lavoro per gli agenti contrattuali assunti nel quadro del RAA.

La possibilità, per un maggior numero di agenzie, di riscuotere diritti, le renderebbe meno dipendenti dal contributo dell'UE (il Parlamento europeo ha già invitato la Commissione e le agenzie a esaminare più approfonditamente la questione della riscossione di diritti).

Raccomandazione 3a – Migliorare la governance e la rendicontazione della performance

L'EFSA effettua già la rendicontazione dei risultati tangibili a livello di politica (collegata agli obiettivi del regolamento istitutivo e alla strategia pluriennale) nella relazione annuale di attività basata sulla performance. Tutte le relazioni annuali di attività sono disponibili al pubblico, e potrebbero essere allineate in maniera più precisa con le relazioni di altre agenzie e istituzioni dell'UE operanti nel medesimo gruppo di politiche.

L'EFSA ritiene che per migliorare le disposizioni di governance si possano definire strutture di governance multiagenzia all'interno di gruppi di politiche (per esempio salute ed ambiente). Questi organi di governance strutturerebbero i contributi previsti delle varie parti interessate in vista degli obiettivi politici, valuterebbero la performance e la programmazione congiunta e consentirebbero di introdurre sinergie e servizi congiunti.

Raccomandazione 4a – Rafforzare il ruolo delle agenzie come centri di condivisione delle competenze e di attività in rete

In vista di una collaborazione tra le agenzie più intensa, e contemporaneamente più efficiente e coerente, l'EFSA potrebbe trarre beneficio dal rafforzamento del ruolo della Commissione come promotrice di un approccio coordinato da definirsi entro un quadro vincolante che colleghi politiche, risultati previsti, realizzazioni principali, risorse e responsabilità, riunendo le agenzie in gruppi di politiche. In tal modo sarebbe possibile valutare più correttamente i contributi delle varie agenzie a un obiettivo previsto, ma anche promuovere con forza cooperazione e sinergie, migliorando nel contempo l'efficienza complessiva.

Risposte dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO).

Risposte dell'Ufficio

Il controllo pubblico delle agenzie interamente auto-finanziate, delle quali fa parte l'Ufficio, viene esercitato in modo diverso, conformemente alla struttura della governance istituita dal legislatore. Nel caso dell'EUIPO, è il suo Comitato del bilancio, che comprende un rappresentante del Parlamento europeo, due rappresentanti della Commissione e un rappresentante di ciascuno Stato membro, a dare atto dell'esecuzione del bilancio. A tal fine il Comitato del bilancio dell'Ufficio si basa nella sua valutazione non solo su questioni finanziarie e di conformità, ma anche, e in forma notevole, su considerazioni in materia di prestazioni. L'Ufficio è dotato di un sistema di gestione delle prestazioni maturo e ben consolidato. Inoltre, le associazioni di utenti partecipano in qualità di osservatori alle riunioni del Consiglio di amministrazione e del Comitato del bilancio, garantendo così un ampio controllo pubblico.

Il regolamento finanziario dell'Ufficio che disciplina l'esecuzione del bilancio si basa sul regolamento finanziario quadro ed è approvato dal Comitato del bilancio in seguito a consultazione della Corte dei conti europea e della Commissione europea. Inoltre, i conti annuali dell'Ufficio sono soggetti ad audit della Corte dei conti europea.

La differenza nelle modalità di esercizio del controllo pubblico è nella logica alla base di due diversi modelli di scarico. In effetti, l'obiettivo della procedura generale di scarico è che l'organismo in questione sia responsabile dell'esecuzione del bilancio dell'UE dinanzi al Parlamento europeo e al Consiglio, vale a dire le due autorità competenti per tale bilancio. Il legislatore ha deciso che, laddove non si tratti di fondi provenienti dal bilancio dell'UE, il Parlamento europeo e il Consiglio non sono competenti per il scarico. Tale differenza è altresì riconosciuta dal progetto di bilancio dell'Unione europea ⁽¹⁾ secondo il quale la struttura di finanziamento delle agenzie (ossia il fatto che ricevano o meno contributi dal bilancio dell'Unione europea) incide anche sulla procedura di scarico applicabile, come previsto dall'articolo 70, paragrafo 4, del regolamento finanziario ⁽²⁾. L'EUIPO non è soggetto alle disposizioni di cui all'articolo 70, paragrafo 4, del regolamento finanziario; pertanto, è il suo Comitato del bilancio che dà atto dell'esecuzione del bilancio (articolo 176, paragrafo 2, del regolamento istitutivo dell'Ufficio).

La collaborazione tra l'EUIPO e il Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CdT) è un esempio positivo di partenariato costruttivo. L'EUIPO lavora in collaborazione con il CdT nel contesto del programma di cooperazione 2019-2020 tra le due agenzie, che comprende cinque progetti di modernizzazione del CdT attuati congiuntamente da entrambe.

⁽¹⁾ Progetto di bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio finanziario 2020 (documento di lavoro Parte III – Organismi istituiti dall'UE dotati di personalità giuridica e di partenariato tra pubblico e privato)

⁽²⁾ Fatte salve le due agenzie interamente auto-finanziate, tutte le agenzie decentrate sono soggette alla concessione del scarico per l'esecuzione del bilancio da parte del Parlamento europeo in base alla raccomandazione del Consiglio.

Risposte del Comitato di risoluzione unico (SRB)

Risposta del Comitato di risoluzione unico

22 (Figura 5). Per quanto riguarda il Comitato, DG FISMA interviene in qualità di DG partner e punto d'entrata nella Commissione (con lo stato di osservatore permanente nelle sessioni esecutive e plenarie del Comitato). DG FISMA, come tale, non è responsabile delle operazioni del Comitato, che è comunque tenuto a rendere conto al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione in merito all'attuazione del regolamento sul meccanismo di risoluzione unico (SRMR).

29 (Figura 6). Ai sensi dell'articolo 94, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 806/2014, la Commissione pubblica una relazione ogni tre anni, non valutando il Comitato in quanto tale, ma valutando piuttosto l'applicazione di detto regolamento con particolare enfasi al monitoraggio dell'impatto potenziale sul corretto funzionamento del mercato interno.

53. Il Comitato è consapevole del fatto che il riferimento della Corte al controllo pubblico limitato sulle agenzie interamente finanziate è effettuato per quanto riguarda l'esecuzione del loro bilancio, mentre il controllo pubblico sull'andamento generale del Comitato è disciplinato da varie disposizioni del SRMR, in particolare l'articolo 45 e l'articolo 46, e l'accordo sulla responsabilità e la supervisione tra il Parlamento europeo e il Comitato di risoluzione unico.

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit IV della Corte "Regolamentazione dei mercati ed economia competitiva", presieduta da Alex Brenninkmeijer, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Alex Brenninkmeijer, Membro della Corte, coadiuvato da: Di Hai, attaché di Gabinetto; Friedemann Zippel, primo manager; Eddy Struyvelt, capoincarico; Joaquín Hernández Fernández, Arunas Juozulynas, Sevdalina Todorova, Julio Cesar Santin Santos, Benedicte Hemelaer, Christine Becker e Janis Gaisonoks, auditor. Gli analisti dati Claudia Albanese, Zsolt Varga ed Emmanuele Fossati hanno gestito il progetto *big data*. Thomas Everett ha fornito assistenza linguistica.



Alex
Brenninkmeijer



Di
Hai



Friedemann
Zippel



Eddy
Struyvelt



Joaquín Hernández
Fernández



Arunas
Juozulynas



Sevdalina
Todorova



Julio Cesar Santin
Santos



Christine
Becker



Janis
Gaisonoks

Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/Inizio dell'audit	26.2.2019
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione europea (o ad altra entità sottoposta ad audit)	30.4.2020
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	28.7.2020
Risposte ufficiali della Commissione europea pervenute in tutte le lingue	25.8.2020
Risposte ufficiali della rete delle agenzie dell'UE (EUAN) pervenute in tutte le lingue	3.8.2020
Risposte dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) pervenute in tutte le lingue	29.7.2020
Risposte ufficiali dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) pervenute in tutte le lingue	28.8.2020
Risposte ufficiali dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) pervenute in tutte le lingue	24.7.2020
Risposte ufficiali dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) pervenute in tutte le lingue	5.7.2020
Risposte ufficiali dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) pervenute in tutte le lingue	3.8.2020
Risposte ufficiali del Comitato di risoluzione unico (SRB) pervenute in tutte le lingue	27.7.2020

COPYRIGHT

© Unione europea, 2020.

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

È necessario 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:

Figure 3 e 5: pittogrammi realizzati da [Pixel perfect](#) e disponibili su <https://flaticon.com>.

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.

PDF	ISBN 978-92-847-5168-6	doi:10.2865/737812	QJ-AB-20-019-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-5177-8	doi:10.2865/471425	QJ-AB-20-019-IT-Q

La Corte in passato ha concentrato la propria analisi sulla performance delle singole agenzie. Questa invece è la prima valutazione globale svolta dalla Corte sulle condizioni poste in essere dall'UE per sostenere tutte le agenzie dell'UE nell'attuazione di politiche a vantaggio dei cittadini. Dall'audit è emerso che occorre maggiore flessibilità nell'istituzione, nel funzionamento e nell'eventuale chiusura delle agenzie. La Corte ha rilevato inoltre che un insufficiente sostegno da parte di Stati membri, operatori del settore, Commissione o altre agenzie impedisce ad alcune agenzie di svolgere appieno il proprio ruolo. La Corte raccomanda alla Commissione e alle agenzie di analizzare più accuratamente la coerenza tra le agenzie durante il loro ciclo di vita ed adattare le risorse di conseguenza; di valutare le inefficienze in materia di governance e migliorare la comunicazione relativa alla performance, concentrandosi non solo sulle attività delle agenzie, ma anche sull'importante contributo da esse fornito all'attuazione delle politiche; nonché di sostenere gli sforzi da queste compiuti nel cooperare tra loro e fungere da centri di competenza e di creazione di reti.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

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