

Relazione speciale

Le istituzioni dell'UE e la COVID-19

La risposta è stata rapida, ma vi sono ancora sfide all'orizzonte per sfruttare al meglio l'innovazione e la flessibilità indotte dalla crisi



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I-VIII
Introduzione	01-07
Estensione e approccio dell'audit	08-13
Osservazioni	14-93
I piani di continuità operativa delle istituzioni erano perlopiù in linea con le norme riconosciute e sono serviti da base per l'elaborazione della risposta alla crisi	14-27
I piani di continuità operativa delle istituzioni erano in linea con le norme riconosciute, ma non erano stati concepiti per far fronte a crisi sanitarie o perturbazioni di lunga durata	14-19
Le istituzioni si sono basate sui propri piani di continuità operativa per elaborare la risposta alla crisi	20-27
Le istituzioni sono riuscite a ridurre al minimo le perturbazioni per le loro attività principali	28-67
Le istituzioni si sono adattate per continuare ad assolvere la funzione conferita loro dai trattati	28-38
Le istituzioni hanno assolto il proprio dovere di diligenza nei confronti del personale e hanno mantenuto la loro capacità funzionale	39-48
Le istituzioni hanno accelerato la realizzazione dei progetti di modernizzazione esistenti, ma la digitalizzazione dei servizi amministrativi rimane una sfida	49-67
È stata avviata la valutazione dell'efficienza delle nuove modalità di lavoro in un contesto post-crisi	68-93
La valutazione è più avanzata per le attività principali che per le funzioni di supporto	68-79
L'incidenza sul bilancio e l'impatto ambientale delle nuove modalità di lavoro non sono valutati in modo coerente tra le istituzioni	80-93
Conclusioni e raccomandazioni	94-101

Allegati

Allegato I – Impatto della COVID-19 sulle attività delle istituzioni sottoposte ad audit

Allegato II – Misure attuate a sostegno del personale in telelavoro durante la crisi della COVID-19 fino alla fine del 2021

Allegato III – Modalità di telelavoro post-COVID-19 presso le istituzioni sottoposte ad audit

Abbreviazioni e acronimi

Glossario

Risposte delle istituzioni

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I Alla fine di gennaio 2020 è stato ufficialmente registrato il primo caso di COVID-19 in Europa. In poche settimane la malattia si è diffusa in tutta l'UE, costringendo la maggior parte degli Stati membri ad attuare misure per rallentare il tasso di infezione. Poiché i cittadini erano stati esortati a rimanere a casa e a lavorare a distanza, le istituzioni dell'UE hanno dovuto trovare soluzioni per garantire la continuità operativa.

II L'obiettivo del presente audit era valutare la resilienza delle istituzioni dell'UE, ossia il loro livello di preparazione, il modo in cui hanno affrontato la pandemia di COVID-19 e gli insegnamenti che ne hanno tratto. In particolare, la Corte ha verificato se le istituzioni:

- a) avessero definito piani di continuità operativa in linea con le norme riconosciute e se questi siano stati adattati al tipo di perturbazioni causate da una pandemia;
- b) siano state in grado di rimanere operative, riducendo al minimo le perturbazioni e assolvendo la funzione rispettivamente conferita loro dai trattati dell'UE;
- c) abbiano tratto insegnamenti per adattarsi al contesto post-COVID-19.

III L'audit della Corte ha riguardato quattro istituzioni dell'UE: il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione europea e la Corte di giustizia dell'Unione europea. L'audit è stato incentrato sul modo in cui le amministrazioni delle istituzioni hanno gestito la crisi nel periodo tra febbraio 2020 e luglio 2021. La Corte ha tenuto conto delle decisioni adottate dopo il luglio 2021 nel caso in cui abbiano avuto un'incidenza sul contesto post-COVID-19 delle istituzioni.

IV La Corte ha concluso che le istituzioni dell'UE hanno dato prova della propria resilienza a fronte della pandemia di COVID-19. La loro risposta è stata rapida e flessibile ed è stata favorita dai precedenti investimenti nella digitalizzazione. Tuttavia, non hanno ancora pienamente valutato in quale misura le nuove modalità di lavoro introdotte in risposta alla COVID-19 possano essere efficienti o consentire risparmi nel contesto post-crisi.

V La Corte ha rilevato che i piani di continuità operativa delle istituzioni sottoposte ad audit erano debitamente configurati per fungere da base all'elaborazione della risposta alla crisi, ma non erano stati concepiti per far fronte a una crisi sanitaria o a perturbazioni di lunga durata, motivo per cui è stato necessario integrarli con decisioni ad hoc. I piani di continuità operativa delle istituzioni non avevano previsto alcun

forum che consentisse loro di consultarsi rapidamente sulle decisioni in corso di adozione in risposta alla crisi. Per garantire una certa coerenza nelle azioni intraprese, le istituzioni hanno condiviso le informazioni tramite le strutture esistenti e sono riuscite a limitare le divergenze tra le rispettive risposte. Tuttavia, l'autonomia di cui gode ciascuna istituzione, le diverse funzioni assolte e le varie norme nazionali di cui dovevano tener conto hanno limitato la loro capacità di fornire una risposta identica.

VI La Corte ha inoltre rilevato che le istituzioni controllate hanno elaborato e attuato una risposta flessibile alla crisi. Hanno adeguato il proprio regolamento interno per salvaguardare le attività principali e hanno vietato l'accesso ai propri locali agli agenti la cui presenza non era essenziale. In questo modo hanno potuto ridurre al minimo le perturbazioni e assolvere la funzione conferita loro dai trattati. All'inizio della crisi, il livello delle dotazioni che consentivano al personale di lavorare a distanza variava tra le istituzioni. Tuttavia, sono riuscite tutte a dotare il proprio personale di soluzioni di telelavoro entro sei settimane. Nell'ambito della risposta alla crisi, le istituzioni hanno accelerato la realizzazione di progetti di modernizzazione informatica, tra cui nuovi strumenti di comunicazione e collaborazione, flussi di lavoro privi di supporti cartacei, unitamente a un maggiore ricorso alla firma e alla fatturazione elettroniche. Nonostante i progressi compiuti, i servizi amministrativi non sono stati ancora completamente digitalizzati.

VII Nella tarda primavera del 2020 le istituzioni hanno iniziato a riflettere sugli insegnamenti da trarre dalla crisi della COVID-19 e hanno proseguito tale riflessione durante tutta la pandemia. Secondo l'esame della Corte, la crisi ha avuto una modesta incidenza finanziaria a breve termine per le istituzioni, poiché i risparmi realizzati in alcuni settori di spesa, ad esempio i viaggi, sono stati utilizzati per finanziare investimenti nelle tecnologie informatiche. La maggior parte delle istituzioni sottoposte ad audit aveva introdotto nuove modalità di lavoro già prima della crisi della COVID-19. Quest'ultima ha accelerato tali cambiamenti e tutte le istituzioni prevedono una diversa gestione dei viaggi e degli edifici in seguito alla pandemia. La valutazione dell'efficienza delle nuove modalità di lavoro è stata parziale, poiché è più avanzata per le attività principali rispetto alle funzioni di supporto. Infine, non sono state effettuate valutazioni coerenti dell'incidenza sul bilancio e dell'impatto ambientale delle nuove modalità di lavoro.

VIII Alla luce delle conclusioni esposte, la Corte raccomanda alle quattro istituzioni controllate di:

- a) integrare nei piani di continuità operativa le perturbazioni di lunga durata nonché disposizioni per la cooperazione interistituzionale;

- b) proseguire la digitalizzazione dei servizi amministrativi;
- c) valutare l'adeguatezza delle nuove modalità di lavoro nel contesto post-COVID-19.

Introduzione

01 Alla fine di gennaio 2020 è stato ufficialmente registrato il primo caso di COVID-19 in Europa. In poche settimane la malattia si è diffusa in tutta l'UE, costringendo la maggior parte degli Stati membri ad attuare misure per tentare di rallentarne la propagazione.

02 In tale contesto, era essenziale che le pubbliche amministrazioni potessero rimanere operative per consentire ai governi e alle organizzazioni internazionali di assolvere la propria funzione e rispondere alla crisi. Si tratta della cosiddetta resilienza, ovvero la capacità di assorbire gli impatti negativi prodotti al verificarsi di una catastrofe e di riprendersi¹. La resilienza consente alle organizzazioni di diventare più forti.

03 Negli ultimi anni le istituzioni dell'UE hanno dovuto far fronte a crisi sanitarie e di sicurezza: l'epidemia di Ebola (2014) per le delegazioni dell'UE e gli attentati terroristici di Bruxelles (2016) e Strasburgo (2018). Ciononostante, la crisi causata dalla COVID-19 è stata senza precedenti per portata e durata. Il funzionamento delle istituzioni ne ha risentito soprattutto sotto i seguenti aspetti:

- governance e indirizzi: processi decisionali per garantire la continuità operativa e aggiornamento dei programmi di lavoro per tener conto della rivalutazione delle priorità;
- gestione dell'organico: soluzioni alternative al lavoro in presenza e cambiamenti nelle politiche in materia di risorse umane per garantire la continuità della performance del personale;
- informatica: disponibilità di computer portatili e di altre soluzioni di telelavoro che consentono di adottare decisioni a distanza e garantiscono la riservatezza delle informazioni e la protezione dei dati;
- edifici: mantenimento degli edifici in modalità operativa, necessità di garantire la sicurezza fisica e gestire l'accesso ai locali.

¹ GUID 5330 – *Guidance on Auditing Disaster Management*.

04 Gli aspetti relativi alla governance e agli indirizzi sono di competenza del Presidente e del Segretario generale di ciascuna istituzione. I Segretari generali sono inoltre responsabili delle questioni relative alla gestione dell'organico, all'informatica e agli edifici. Nella presente relazione, per decisioni adottate da un'istituzione si intendono sia quelle adottate dai servizi di competenza dei Segretari generali sia quelle adottate dai membri dell'istituzione (deputati al Parlamento europeo, rappresentanti degli Stati membri in seno al Consiglio, commissari, giudici, avvocati generali e cancellieri della Corte di giustizia dell'Unione europea).

05 La funzione di ciascuna istituzione è definita dai trattati². Sebbene le istituzioni siano indipendenti l'una dall'altra, sono tenute ad attuare tra loro una leale cooperazione³. Per quanto riguarda la gestione dell'organico, godono di ampia autonomia all'interno del quadro comune stabilito dallo statuto dei funzionari⁴. Ciascuna istituzione ha un proprio regolamento interno che disciplina l'organizzazione interna, il processo decisionale e le relazioni con le altre istituzioni. Nel rispondere alla crisi, le istituzioni hanno inoltre rispettato la legislazione vigente negli Stati membri ospitanti e adeguato di conseguenza le proprie decisioni.

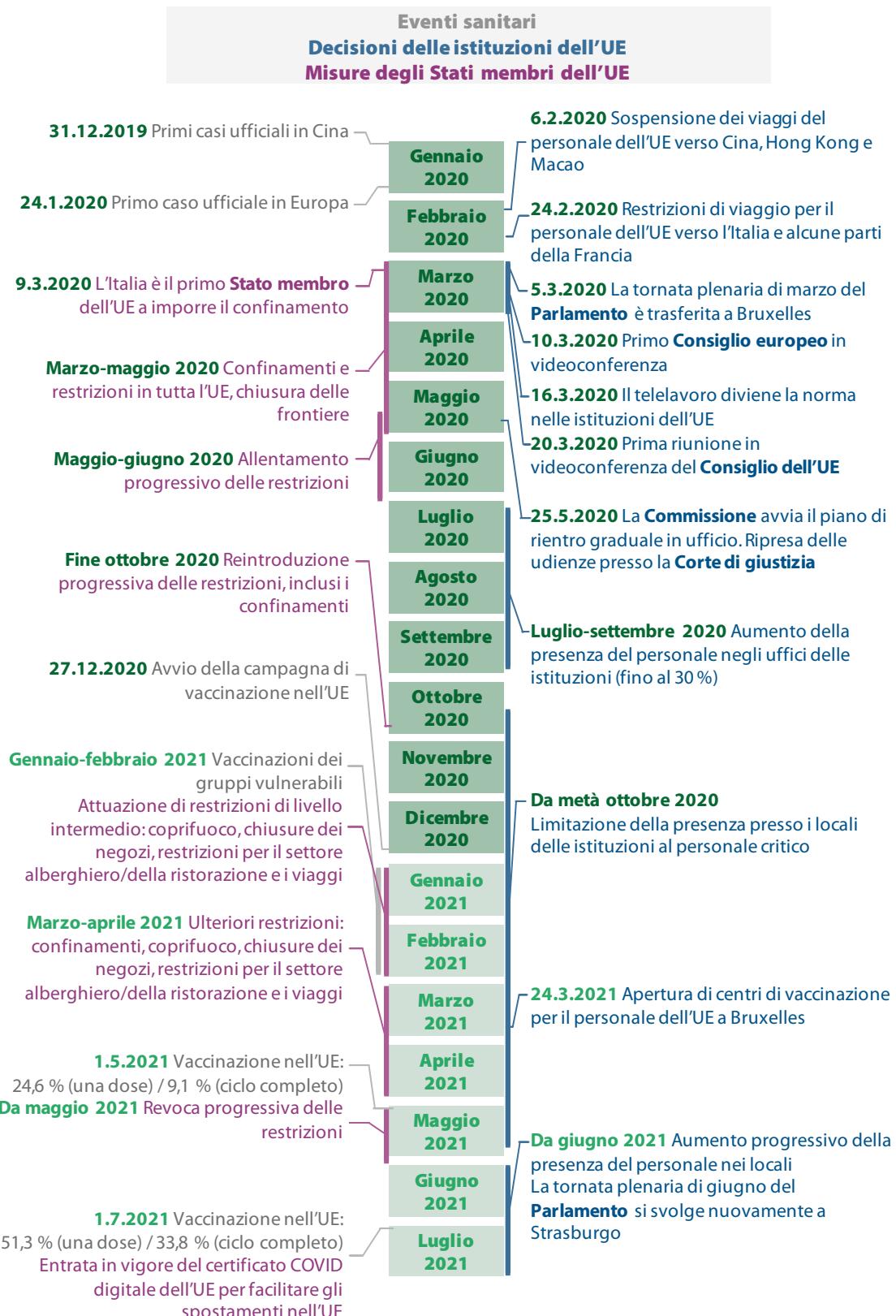
06 La *figura 1* illustra le decisioni adottate dalle istituzioni per rispondere all'evoluzione della situazione sanitaria e delle norme nazionali in vigore.

² Titolo III del trattato sull'Unione europea.

³ Articolo 13 del trattato sull'Unione europea.

⁴ Regolamento n. 31 (CEE) 11 (CEEA) relativo allo statuto dei funzionari.

Figura 1 – Decisioni adottate dalle istituzioni in risposta alla crisi della COVID-19 (gennaio 2020 — luglio 2021)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dell'OMS, del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie e delle istituzioni dell'UE

07 Le istituzioni sono finanziate a titolo della rubrica “Amministrazione” del quadro finanziario pluriennale (QFP). Nel 2020 la spesa per questa rubrica è ammontata a 10 miliardi di euro. I costi in questione sono riconducibili principalmente alle risorse umane (stipendi, indennità e pensioni per il personale), che rappresentano il 68 % del totale. Le spese per gli edifici rappresentano circa il 9 % delle spese amministrative, le spese per l’informatica il 4 %.

Estensione e approccio dell'audit

08 L'obiettivo del presente audit era valutare la resilienza delle istituzioni dell'UE, ossia il loro livello di preparazione, il modo in cui hanno affrontato la pandemia di COVID-19 e gli insegnamenti che ne hanno tratto. In particolare, la Corte ha verificato se le istituzioni:

- a) avessero definito piani di continuità operativa in linea con le norme riconosciute e se questi siano stati adattati al tipo di perturbazioni causate da una pandemia;
- b) siano state in grado di rimanere operative, riducendo al minimo le perturbazioni e assolvendo la funzione conferita loro dai trattati;
- c) abbiano tratto insegnamenti per adattarsi al contesto post-COVID-19.

09 La Corte si è concentrata sulle decisioni adottate dalle amministrazioni delle istituzioni dell'UE per mantenere la continuità operativa e garantire che le istituzioni assolvessero la propria funzione. La Corte non ha valutato la risposta strategica dell'UE alla crisi della COVID-19 né la normativa che l'accompagna.

10 L'audit ha riguardato le decisioni adottate da gennaio 2020 (prime restrizioni di viaggio per il personale verso zone infette) a luglio 2021 (allentamento delle norme in seguito al miglioramento della situazione sanitaria). La Corte ha tenuto conto degli eventi significativi verificatisi dopo il mese di luglio 2021 nel caso in cui abbiano avuto un impatto sul contesto post-COVID-19 delle istituzioni.

11 La Corte ha sottoposto ad audit quattro istituzioni dell'UE: il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea e la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). Il Parlamento ha sede ufficiale a Strasburgo in Francia, ma dispone di una sede di lavoro anche in Belgio e Lussemburgo. Il Consiglio ha sede interamente in Belgio ma si riunisce ad aprile, giugno e ottobre a Lussemburgo. I servizi della Commissione si trovano principalmente in Belgio e Lussemburgo, ma il Centro comune di ricerca ha uffici in Germania, Spagna, Italia e Paesi Bassi. La sede della CGUE si trova in Lussemburgo.

12 La Corte ha esaminato le decisioni e le procedure delle istituzioni relative alla loro risposta alla crisi, nonché i verbali delle riunioni degli organismi incaricati della sua gestione. Gli auditor della Corte hanno raccolto i riscontri dei servizi amministrativi interessati mediante questionari e hanno utilizzato le indagini condotte dalle istituzioni per valutare come il personale abbia percepito le misure attuate. Gli auditor della

Corte hanno tenuto colloqui con alti dirigenti coinvolti nella gestione della crisi, nonché con rappresentanti dei comitati del personale.

13 La presente relazione rientra nella serie di attività di audit svolte dalla Corte dei conti europea sulla COVID-19 e fornisce una prima valutazione dell’impatto della crisi sul funzionamento delle istituzioni. La Corte ha svolto tale audit prima della fine della pandemia, fornendo pertanto conclusioni e raccomandazioni tempestive e pertinenti per aiutare le istituzioni controllate ad accrescere l’efficienza e il proprio livello di preparazione in caso di perturbazioni di lunga durata.

Osservazioni

I piani di continuità operativa delle istituzioni erano perlopiù in linea con le norme riconosciute e sono serviti da base per l'elaborazione della risposta alla crisi

I piani di continuità operativa delle istituzioni erano in linea con le norme riconosciute, ma non erano stati concepiti per far fronte a crisi sanitarie o perturbazioni di lunga durata

14 Un piano di continuità operativa (*business continuity plan* – BCP) deve consentire a un'organizzazione di reagire alle perturbazioni mantenendo, nel contempo, la capacità di svolgere le attività essenziali e adempiere gli obblighi giuridici che le incombono. I BCP dovrebbero identificare le persone incaricate della loro attuazione, stabilire le attività essenziali dell'organizzazione, essere adattati ai rischi individuati dall'organizzazione ed essere regolarmente aggiornati e testati⁵.

15 Nel 2006 le istituzioni dell'UE, spinte dalla minaccia della pandemia di influenza aviaria H5N1, hanno iniziato a riflettere sulle proprie politiche di continuità operativa. La necessità di disporre di politiche complete al riguardo è diventata ancora più evidente nel 2009, anno della pandemia di influenza H1N1. All'epoca, il comitato interistituzionale incaricato della cooperazione medica (Collegio medico interistituzionale) aveva stimato che il personale non disponibile avrebbe potuto raggiungere anche il 30 %, sia perché malato, sia perché impegnato ad accudire persone a carico malate.

16 Le istituzioni sottoposte ad audit hanno elaborato per la prima volta politiche e piani di continuità operativa tra il 2006 e il 2013. In linea con le norme applicabili in materia di continuità operativa (cfr. paragrafo 14), tutti i BCP stabilivano una chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità, un elenco delle attività essenziali da mantenere in periodi di crisi e il personale minimo necessario a tal fine. I BCP prevedevano una gestione decentrata degli incidenti, ma tutti gli eventi aventi un impatto su un'istituzione nel suo insieme dovevano essere gestiti a livello centrale in seno a ciascuna istituzione da un'équipe di gestione delle crisi composta solitamente dal Segretario generale dell'istituzione e da rappresentanti delle sue direzioni

⁵ ISO 22301:2019 *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*.

amministrative. In tutte le istituzioni sottoposte ad audit, ciascuna direzione o direzione generale disponeva del proprio BCP recante l'elenco delle attività essenziali, le risorse minime necessarie per realizzarle e i tempi di ripristino per ciascuna di esse. Vi era inoltre un BCP a livello centrale per le équipe di gestione delle crisi che includeva le misure da adottare in caso di incidente.

17 Nonostante le pandemie e le relative perturbazioni siano state all'origine delle riflessioni delle istituzioni sulla continuità operativa, nel 2020 nei BCP non figurava più alcun riferimento esplicito ai piani in caso di pandemia, fatta eccezione per la CGUE che aveva mantenuto nel proprio BCP il piano per l'influenza aviaria. Il piano per l'influenza aviaria della CGUE stabiliva collegamenti diretti tra le decisioni dell'Organizzazione mondiale della sanità e le misure da attuare da parte dell'istituzione. Nello scenario più sfavorevole (rischio di decesso del personale), il piano della CGUE prevedeva la sospensione totale dell'attività giudiziaria e la chiusura dei suoi locali.

18 Per quanto riguarda le altre istituzioni, le pandemie erano menzionate nelle valutazioni dei rischi, senza tuttavia essere accompagnate da potenziali misure di attenuazione adattate a perturbazioni di lunga durata o all'indisponibilità prolungata di tutti i locali. Tali istituzioni disponevano di piani di recupero e di trasferimento in altri edifici per far fronte alle perturbazioni di qualche giorno. Non erano previste l'indisponibilità di tutti gli edifici contemporaneamente o l'impossibilità di recarsi in un'altra sede di lavoro. Il Parlamento aveva previsto il telelavoro, in modo limitato, solo per attività non trasferibili in altri locali. I servizi medici del Parlamento e del Consiglio disponevano di propri piani per le malattie contagiose, che tuttavia non erano integrati nel BCP della rispettiva istituzione.

19 In generale, le istituzioni sottoposte ad audit aggiornavano regolarmente i propri piani di continuità operativa. Tra il 2013 e il gennaio 2020, i BCP delle istituzioni sono stati inoltre testati mediante esercitazioni concepite a tal fine o durante crisi reali, da incidenti di minore entità negli edifici ad attentati terroristici (Bruxelles nel 2016 e Strasburgo nel 2018).

Le istituzioni si sono basate sui propri piani di continuità operativa per elaborare la risposta alla crisi

20 Per rispondere a una crisi in modo adeguato, un'organizzazione deve disporre di specifici organi decisionali dotati di poteri idonei alla situazione e deve anche coordinarsi adeguatamente con le parti in causa e comunicare le proprie decisioni al personale⁶.

21 A partire dalla seconda metà di febbraio 2020, tutte le istituzioni sottoposte ad audit hanno iniziato ad attivare le strutture di gestione delle crisi previste nei rispettivi piani di continuità operativa, coinvolgendo in tutti i casi le direzioni Risorse umane e garantendo di conseguenza l'intervento, seppur solo indiretto, dei servizi medici. Alcune istituzioni hanno adeguato la propria struttura di gestione delle crisi alle circostanze create dalla COVID-19.

- Il Consiglio ha ritenuto che la composizione della propria équipe di gestione delle crisi non fosse la più adatta per far fronte alla crisi della COVID-19 e si è invece avvalso delle équipe di gestione delle direzioni generali amministrative con il sostegno dei corrispondenti di continuità operativa di altri servizi e del proprio capo dei servizi medici.
- Il capo dei servizi medici del Parlamento non faceva parte dell'équipe di gestione delle crisi e della continuità operativa dell'istituzione ma è stato nominato consulente diretto dal Segretario generale.

22 L'introduzione del telelavoro ha ridotto il rischio di contagio per il personale. Non si è mai concretizzato lo scenario previsto dal Collegio medico interistituzionale nel 2009, secondo il quale il 30 % del personale si sarebbe ammalato o non sarebbe stato disponibile, ma per contro l'accesso ai locali delle istituzioni è stato limitato a causa dei confinamenti nazionali. Secondo le disposizioni dei BCP, le istituzioni avrebbero dovuto mantenere operative solo le attività essenziali. In realtà, hanno potuto continuare a svolgere tutte le loro attività, ma hanno dovuto decidere quali proseguire in loco e quali condurre a distanza.

23 All'inizio di marzo 2020, prima dell'introduzione delle misure nazionali di confinamento, il Consiglio ha deciso di richiedere la presenza in loco solo al personale necessario per l'organizzazione delle sessioni del Consiglio. La CGUE ha promosso un più ampio ricorso agli scambi per iscritto. Per i casi in cui era già stata programmata un'udienza (in loco), i giudici sono stati invitati a valutare se fosse possibile rinviarla o,

⁶ Ibidem.

in caso contrario, sostituirla con domande e risposte scritte. Il Parlamento e la Commissione hanno mantenuto le loro attività in loco fino a metà marzo 2020.

24 Le istituzioni si scambiano informazioni e cooperano attraverso vari comitati interistituzionali. Tuttavia, nessuna delle istituzioni controllate aveva introdotto, nei rispettivi piani di continuità operativa, disposizioni sui compiti di tali comitati, ad eccezione di alcune osservazioni generali perché venissero informate le altre istituzioni in caso di attivazione dei BCP. A fronte di una crisi comune, le istituzioni non avevano previsto nei BCP un forum che consentisse loro di comunicare rapidamente informazioni sulle decisioni prese.

25 Nella seconda settimana di marzo 2020, il presidente del comitato preparatorio per questioni relative allo statuto dei funzionari (CPQS), che riunisce rappresentanti di tutte le istituzioni e si occupa di questioni statutarie e relative alle condizioni di impiego, ha organizzato una riunione informale per discutere le misure attuate in tutte le istituzioni. Questo assetto informale è stato mantenuto durante tutta la pandemia e le riunioni si sono svolte regolarmente. Il CPQS non ha il mandato per adottare decisioni per le istituzioni, ma la rete informale ha contribuito, in una certa misura, ad armonizzare le decisioni adottate (ad esempio, relativamente a come gestire i trasferimenti interistituzionali di personale). A causa della loro autonomia, dei diversi compiti e delle diverse norme in vigore negli Stati membri ospitanti, ciascuna istituzione ha adottato un approccio differente durante la crisi. La Corte ha rilevato alcune differenze nelle pratiche di gestione delle risorse umane, in particolare per quanto riguarda le condizioni alle quali è stato consentito il telelavoro al di fuori della sede di servizio (cfr. [allegato II](#)).

26 Parallelamente alla cooperazione interistituzionale, le istituzioni hanno intrattenuto contatti regolari con le autorità locali e nazionali degli Stati membri ospitanti per discutere le misure sanitarie adottate e il loro impatto sul funzionamento delle istituzioni.

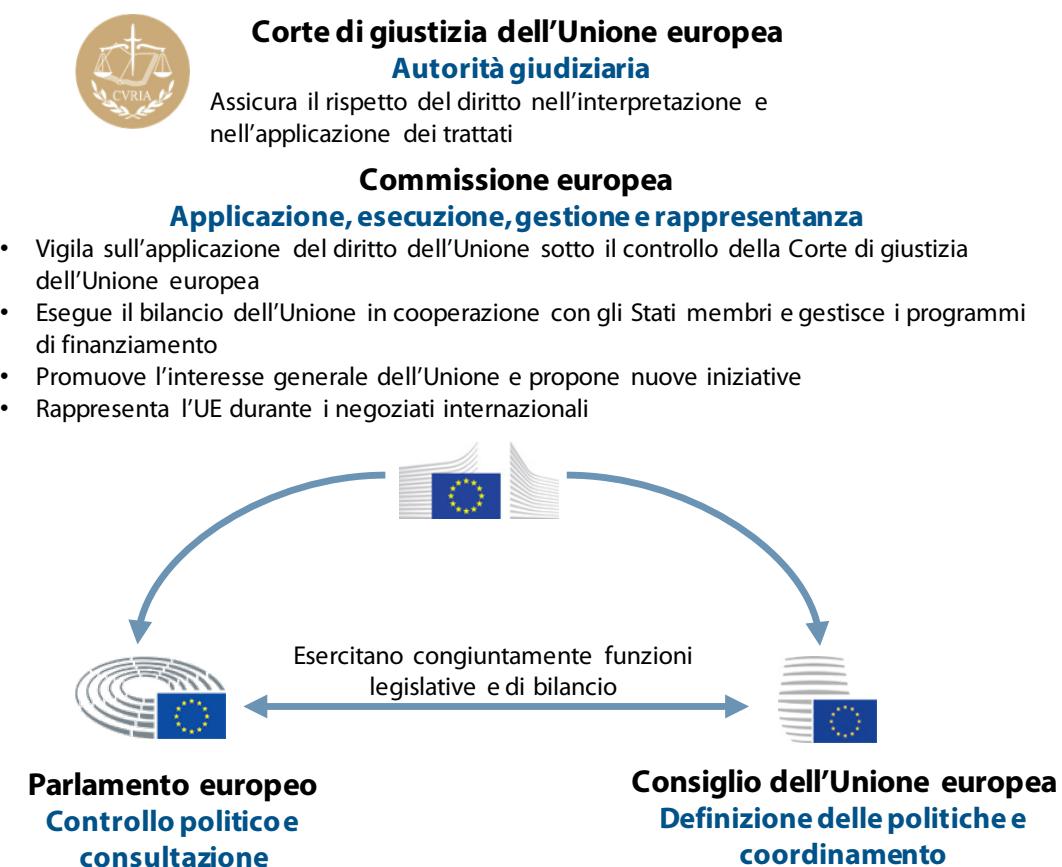
27 Le istituzioni si sono avvalse di alcuni dei canali di comunicazione previsti nei BCP per incidenti di breve durata (e-mail o messaggi di testo). Alla fine di febbraio 2020, hanno inoltre creato specifiche pagine intranet per informare il personale in merito alle misure adottate e comunicare le indicazioni mediche più recenti. Le e-mail sono state utilizzate per trasmettere le informazioni pubblicate sull'intranet al fine di massimizzarne la diffusione.

Le istituzioni sono riuscite a ridurre al minimo le perturbazioni per le loro attività principali

Le istituzioni si sono adattate per continuare ad assolvere la funzione conferita loro dai trattati

28 Ciascuna delle istituzioni sottoposte ad audit svolge attività fondamentali legate alla funzione conferitale dai trattati (cfr. *figura 2*). Durante la crisi, la resilienza delle istituzioni era data dalla loro capacità di assolvere tale funzione statutaria e di rispettare i principi consolidati del loro funzionamento, come il multilinguismo⁷.

Figura 2 – Le istituzioni dell’UE sottoposte ad audit e le rispettive funzioni



Fonte: Corte dei conti europea sulla base degli articoli 14, 16, 17 e 19 del trattato sull’Unione europea.

⁷ Cfr. articolo 24 del *trattato sul funzionamento dell’Unione europea*, articolo 55 del *trattato sull’Unione europea* e il regolamento n. 1/1958.

Le istituzioni hanno adattato il proprio regolamento interno per assicurare la continuità operativa in situazioni di crisi

29 I regolamenti interni in vigore nel gennaio 2020 presso le istituzioni controllate non erano stati concepiti tenendo conto di potenziali perturbazioni di lunga durata. Non prevedevano disposizioni specifiche per far fronte a gravi limitazioni della possibilità di riunirsi imposte ai membri delle istituzioni.

30 Il Parlamento e il Consiglio esercitano congiuntamente la funzione legislativa e di bilancio nell'UE⁸. Per svolgere la propria funzione, devono poter discutere, modificare e votare le iniziative strategiche proposte dalla Commissione. Prima della crisi della COVID-19, tali attività si svolgevano quasi interamente in presenza nell'ambito di sedute del Parlamento, riunioni dei ministri del Consiglio o gruppi di lavoro. Dopo l'introduzione di confinamenti e restrizioni di viaggio, è diventato più difficile, e in alcuni casi impossibile, organizzare tali riunioni in presenza o udienze in loco. I regolamenti interni della Commissione e della CGUE disponevano di una maggiore flessibilità intrinseca, prevedendo soluzioni a cui ricorrere in caso di impossibilità di organizzare riunioni in presenza (cfr. *riquadro 1*).

⁸ Articoli 14 e 16 del trattato sull'Unione europea.

Riquadro 1

Regolamenti interni delle istituzioni prima della crisi della COVID-19

L'attività legislativa, le discussioni e le votazioni del Parlamento sono pubbliche. Il suo regolamento interno non prevedeva disposizioni per modalità alternative di votazione a distanza.

Le riunioni del Consiglio sono pubbliche quando il Consiglio delibera o vota in merito a un atto legislativo. È possibile che in una riunione del Consiglio uno o più membri siano assenti: in caso di votazione, ogni membro del Consiglio può ricevere delega da un solo altro membro. Le procedure scritte erano autorizzate, ma solo in determinate circostanze.

Le riunioni della Commissione non sono pubbliche. Le procedure scritte costituiscono una prassi decisionale standard presso la Commissione, purché siano soddisfatte tutte le relative condizioni. Si tratta di una delle diverse possibilità a disposizione dell'istituzione per l'adozione di decisioni anche se i suoi membri non possono riunirsi di persona.

Il regolamento interno della CGUE prevede che i procedimenti abbiano una fase scritta e una orale, ma quest'ultima non è obbligatoria. In casi specifici, è anche possibile fornire risposte scritte alle domande, consentendo all'istituzione di proseguire le sue attività quando le udienze non possono essere svolte. Il regolamento interno consente inoltre di prorogare i termini per la presentazione di osservazioni scritte e documenti.

31 Per poter disporre di un quadro idoneo a proseguire le attività, le istituzioni (ad eccezione della CGUE) hanno dovuto adattare i propri regolamenti interni. Il 20 marzo 2020 il Parlamento ha modificato le norme disciplinanti le votazioni per consentire la votazione a distanza durante le sedute plenarie. L'8 aprile 2020 ha modificato quelle relative alle votazioni in commissione. Infine, nel dicembre 2020, ha modificato il proprio regolamento interno al fine di introdurre misure per le "circostanze straordinarie", che consentono di rinviare le sessioni parlamentari, trasferirle in un'altra sede o svolgerle in sale separate o a distanza. Nelle sessioni parlamentari tenutesi durante il periodo sottoposto ad audit i deputati hanno votato a distanza, sebbene alcuni di loro fossero fisicamente presenti in loco. A causa delle restrizioni di viaggio, le tornate plenarie sono state trasferite da Strasburgo a Bruxelles da marzo 2020 a giugno 2021.

32 Le modalità di votazione alternative hanno consentito il proseguimento dell'attività legislativa. La partecipazione a distanza ha reso più difficile l'interpretazione (a causa della scarsa qualità dell'audio e dell'assenza di contatto visivo) e la durata delle riunioni è stata ridotta per tenerne conto. Tuttavia, l'attività legislativa del Parlamento nel 2020 e nel 2021 è stata simile a quella del 2019 (cfr. [tabella 1](#) nell'[allegato 1](#)).

33 Il Consiglio non ha modificato il proprio regolamento interno, bensì ha introdotto, il 23 marzo 2020, una deroga temporanea per facilitare, a specifiche condizioni, il ricorso alle procedure scritte. L'istituzione aveva bisogno di modalità di adozione alternative, poiché le discussioni ministeriali svolte in videoconferenza erano ritenute riunioni informali e pertanto incompatibili con l'adozione di atti ufficiali del Consiglio. Tale deroga ha consentito al comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri (Coreper) di decidere, conformemente alle regole di maggioranza applicabili per l'atto in esame, di ricorrere alla procedura scritta. In pratica, l'atto in esame veniva discusso nel corso di riunioni informali e successivamente il Coreper poteva decidere di ricorrere alla procedura scritta.

34 Il Consiglio ha inizialmente adottato la deroga per un mese, per poi prorogarla per l'intera durata della crisi; l'attuale deroga scade alla fine di giugno 2022. Il Coreper, che ha sede a Bruxelles, ha continuato a riunirsi in presenza durante l'intera crisi. Nonostante l'aumento del carico di lavoro che ne è disceso per tale comitato, questo approccio ha consentito al Consiglio di mantenere l'attività legislativa a un livello simile a quello degli anni precedenti (cfr. [tabella 2](#) nell'[allegato 1](#)). Ove possibile, si sono tenute riunioni del Consiglio anche in presenza.

35 Il 22 aprile 2020, per evitare qualsiasi perturbazione al funzionamento del collegio, la Commissione ha modificato il proprio regolamento interno al fine di consentire al collegio di riunirsi usando sistemi di telecomunicazione che consentano l'identificazione dei membri e la loro effettiva partecipazione. Il programma di lavoro della Commissione per il 2020 è stato adeguato nel maggio 2020 per tener conto dei cambiamenti di priorità determinati dalla crisi della COVID-19. Circa un quarto delle iniziative strategiche inizialmente pianificate è stato rinviato da tre a sei mesi a causa della pandemia. Parallelamente, la Commissione ha introdotto nuove iniziative per fornire una risposta strategica alla crisi, tra cui il piano NextGenerationEU (cfr. [riquadro 2](#)), proposto insieme al quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

Riquadro 2

Adottare strategie in tempi di crisi: il NextGenerationEU

Nel maggio 2020 la Commissione ha presentato una proposta modificata per il QFP 2021-2027 con lo scopo di tener conto della nuova congiuntura economica determinata dalla pandemia di COVID-19 (la proposta originaria della Commissione era datata maggio 2018). In tale contesto, la Commissione ha proposto lo strumento per la ripresa NextGenerationEU, con una dotazione finanziaria di 750 miliardi di euro per il periodo 2021-2024.

Il Consiglio europeo, riunitosi in presenza dal 17 al 21 luglio 2020 (per la prima volta nel 2020), ha convenuto la propria posizione in merito a tale strumento. Il 23 luglio 2020 il Parlamento ha discusso le conclusioni del Consiglio: gli oratori si trovavano a Bruxelles, ma la votazione si è svolta a distanza.

I negoziati tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, tenutisi in presenza o a distanza, sono proseguiti fino al 10 novembre 2020. Il 16 dicembre 2020 sono state infine adottate le proposte relative al QFP e al NextGenerationEU (una votazione in presenza in seno al Consiglio europeo e un dibattito in presenza con votazione a distanza in seno al Parlamento).

36 L'attività della CGUE è dettata dalle cause che le sono sottoposte. Tra il 16 marzo 2020 e il 25 maggio 2020 la CGUE ha sospeso le udienze, poiché i suoi locali sono rimasti chiusi al personale. La sospensione delle udienze non ha comportato quella dell'attività giudiziaria (cfr. *riquadro 1*). Durante tale sospensione, le sentenze sono state pronunciate in presenza dal Presidente una volta alla settimana. A seguito della ripresa delle udienze, la CGUE si è dotata di un sistema informatico che consente la partecipazione a distanza delle parti impossibilitate a recarsi in Lussemburgo. L'istituzione non ha più sospeso l'attività giudiziaria in loco dopo il 25 maggio 2020.

37 L'effetto complessivo della COVID-19 sull'attività giudiziaria della CGUE è stato eterogeneo, poiché quest'ultima è legata sia al livello di attività dei tribunali nazionali che la adiscono sia a quello delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE. Nel 2020 sono state intentate meno cause rispetto al 2019. Il numero delle cause pendenti è aumentato leggermente ma la durata media delle cause è rimasta invariata (cfr. *tabella 4* nell'*allegato 1*).

Le istituzioni si sono adoperate per salvaguardare il multilinguismo

38 In base al principio del multilinguismo, tutte le lingue ufficiali degli Stati membri dell'UE sono lingue ufficiali e di lavoro delle istituzioni. Per garantire il rispetto di tale principio, le istituzioni ricorrono a traduttori e interpreti. La COVID-19 ha determinato

vincoli specifici per gli interpreti: ad esempio, non è stato possibile utilizzare le cabine di interpretazione nella loro piena capacità a causa del distanziamento interpersonale e gli interpreti freelance non sono sempre stati in grado di viaggiare. Il passaggio alle riunioni ibride e a distanza ha comportato difficoltà tecniche (cfr. paragrafo 32). Ciononostante, le istituzioni hanno attuato soluzioni per salvaguardare il multilinguismo durante la crisi (cfr. *riquadro 3*).

Riquadro 3

Il multilinguismo in tempi di COVID-19

Dal 23 marzo 2020 il Parlamento ha fornito servizi di interpretazione a distanza in tutte le lingue dell'UE mediante un'apposita piattaforma che ha consentito ai suoi interpreti di collegarsi e interpretare da qualsiasi luogo. Gli interpreti potevano essere posizionati in cabine aggiuntive nei locali del Parlamento o interpretare a distanza da un'altra sede o da poli di interpretazione creati in alcune città europee (Londra, Riga, Vienna e Lubiana). Ad esempio, l'interpretazione per la seduta plenaria di Strasburgo poteva essere fornita a distanza da Bruxelles.

La CGUE ha sviluppato un proprio sistema per consentire alle parti che si collegano da remoto di partecipare alle udienze e di beneficiare dell'interpretazione in diretta. Nel maggio 2020, il sistema poteva assicurare l'interpretazione in una sola lingua. A partire dal dicembre 2020, è stato possibile fornire servizi di interpretazione in tre lingue dell'UE (in base alla richiesta delle parti) e, dal febbraio 2021, anche fino a cinque lingue.

Il Consiglio si è concentrato sulla fornitura di servizi di interpretazione in tutte le lingue ufficiali dell'UE per le videoconferenze ministeriali informali. Ogni Stato membro riceveva un collegamento da remoto e gli interpreti erano situati in cabine presso i locali del Consiglio. Per quanto riguarda le riunioni virtuali dei gruppi di lavoro, le decisioni sulle modalità di interpretazione sono state adottate caso per caso.

La Commissione ha assicurato servizi di interpretazione nelle sue tre lingue di lavoro (inglese, francese e tedesco) per le attività del collegio dei commissari.

Le istituzioni hanno assolto il proprio dovere di diligenza nei confronti del personale e hanno mantenuto la loro capacità funzionale

39 Le istituzioni sono tenute a garantire al proprio personale condizioni di lavoro rispondenti a norme sanitarie e di sicurezza adeguate⁹. Per mantenere la continuità

⁹ Cfr. regolamento n. 31 (CEE) 11 (CEEA) relativo allo statuto dei funzionari, articolo 1 *sexies*.

operativa senza dover sospendere attività non essenziali, le istituzioni hanno dovuto inoltre mantenere la disponibilità e la performance del personale al massimo livello possibile.

Le istituzioni hanno adottato misure adeguate per tutelare la salute del personale e prevenire i contagi nei loro locali

40 Il Collegio medico interistituzionale è composto dai medici di fiducia delle istituzioni e ha il compito di informare i capi dell'amministrazione delle istituzioni in merito alle questioni sanitarie. Dal febbraio 2020 ha inviato una serie di note che, inizialmente, erano incentrate sull'evoluzione della pandemia e poi, nelle fasi pandemiche successive, illustravano le varie misure, convenute dai suoi membri, da attuare per garantire la sicurezza del personale nei locali dell'istituzione, nonché riportavano informazioni sulle vaccinazioni e sulle linee guida per il sostegno psicologico.

41 Nel febbraio 2020 il personale in provenienza da zone a rischio è stato invitato ad avvalersi del telelavoro per limitare il rischio di contagio. A partire dalla seconda settimana di marzo 2020, le istituzioni hanno esortato il personale vulnerabile a lavorare a distanza. Durante l'intero periodo sottoposto ad audit, il Collegio medico interistituzionale ha raccomandato il telelavoro come soluzione per interrompere le catene di trasmissione.

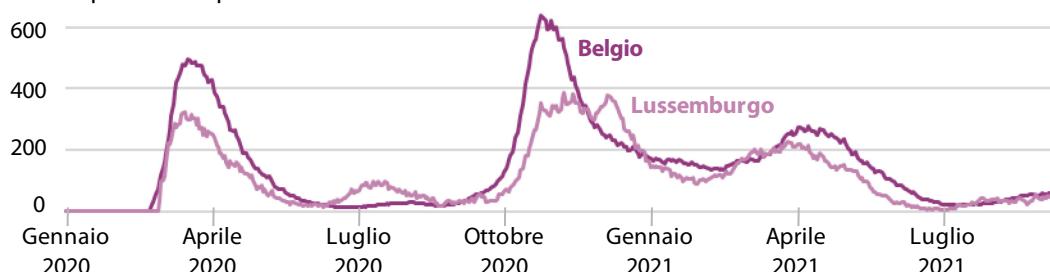
42 La [figura 3](#) mostra l'andamento dei dati relativi alla presenza del personale durante il periodo sottoposto ad audit, sulla base del monitoraggio svolto da ciascuna istituzione:

- fintanto che gli Stati membri ospitanti hanno imposto limitazioni agli spostamenti (primavera 2020, inverno 2020-2021), le istituzioni hanno seguito il loro esempio e hanno mantenuto basso il numero di agenti in loco, limitandolo al personale la cui presenza era essenziale;
- quando le restrizioni nazionali sono state progressivamente revocate (giugno 2020 e nuovamente dalla primavera 2021), le istituzioni hanno lasciato accedere ai loro locali un maggior numero di agenti, se la loro presenza era necessaria per sostenere le attività principali in loco (quali sedute, riunioni e udienze);
- quando la situazione sanitaria è migliorata (estate e autunno 2020), le istituzioni hanno incoraggiato a recarsi in ufficio anche il personale che aveva manifestato difficoltà a lavorare a distanza.

Figura 3 – Le istituzioni hanno adeguato la presenza del personale nei locali in funzione della situazione sanitaria

COVID-19 in Belgio e Lussemburgo

Pazienti ospedalizzati per milione di abitanti



Stringency index (indice di rigore) (*)

Belgio



Lussemburgo



Presenza registrata nei locali

Parlamento



Consiglio



Commissione



Corte di giustizia



* L'[OxCGRT Stringency Index](#) registra il rigore delle politiche di chiusura e contenimento volte a ridurre i contatti tra le persone. È presentato su una scala di colori che va dal verde (senza restrizioni) al rosso (confinamenti).

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati di *Our World in Data* (numero di pazienti ospedalizzati), dello *Stringency Index* dell’Università di Oxford e delle informazioni fornite dalle istituzioni sottoposte ad audit (il monitoraggio variava da un’istituzione all’altra).

43 Per garantire la sicurezza del personale che lavorava in presenza, le istituzioni hanno adottato protocolli (distanziamento interpersonale, pulizia, uso della mascherina) basati sulle raccomandazioni del Collegio medico interistituzionale, dei propri servizi medici e delle autorità nazionali. I casi di COVID-19 (tra il personale, i contraenti e i visitatori) sono stati monitorati dal servizio medico di ciascuna istituzione al fine di ridurre il rischio di contagio in loco. Il Parlamento ha inoltre offerto la possibilità di effettuare test presso i suoi locali.

44 A partire dalla primavera 2021 le istituzioni hanno incoraggiato il personale a vaccinarsi, creando i propri centri di vaccinazione in accordo con le autorità locali (a Bruxelles) o informandolo sulle modalità di adesione alle campagne nazionali di vaccinazione (Lussemburgo e altri paesi). Le istituzioni hanno rispettato le norme degli Stati membri ospitanti in materia di vaccinazione e di accesso al luogo di lavoro. Il Parlamento, sulla base di una raccomandazione del Collegio medico interistituzionale e in aggiunta all'applicazione delle norme nazionali, ha introdotto l'obbligo di presentare un certificato COVID digitale per accedere ai suoi locali a partire dal novembre 2021.

Le istituzioni hanno favorito il benessere del personale e lo hanno aiutato ad adattarsi alle nuove condizioni di lavoro

45 Prima della crisi, il numero di agenti dell'UE regolarmente in telelavoro era esiguo: tale possibilità era stata offerta dal 2009 a linguisti e traduttori nella maggior parte delle istituzioni ed era stata estesa a tutti gli agenti idonei dal 2016, a partire dal Parlamento e dalla Commissione. Nel dicembre 2019 la Commissione ha dichiarato che circa il 25 % del proprio organico (8 000 persone) lavorava a distanza su base occasionale. Quando le istituzioni hanno introdotto il telelavoro obbligatorio a metà marzo 2020, la maggior parte del personale non si era mai avvalsa di tale possibilità in precedenza.

46 Per mantenere il livello di performance del personale, le istituzioni hanno predisposto vari corsi di formazione sul telelavoro e sui nuovi strumenti informatici introdotti. In particolare, hanno fatto attenzione a offrire corsi di formazione e sostegno ai dirigenti intermedi per aiutarli a gestire da remoto le rispettive équipe e a migliorare le condizioni di lavoro da casa (cfr. [allegato II](#)).

47 La disponibilità del personale è aumentata durante la crisi per una serie di motivi. Dai dati trasmessi alla Corte dal Consiglio e dalla Commissione risulta che nel 2020 e nel 2021 il personale ha registrato più ore di lavoro rispetto agli anni precedenti. In seno a tutte le istituzioni si sono osservate una diminuzione del numero di giorni di congedo per malattia di breve durata nonché una riduzione del numero di lavoratori a tempo parziale (principalmente per il personale in servizio a tempo parziale all'80 %, al 90 % o al 95 %).

48 Le istituzioni sottoposte ad audit hanno consentito al personale di lavorare a distanza al di fuori della sede di servizio¹⁰ a titolo di misura straordinaria motivata dalle circostanze (isolamento, necessità di occuparsi dei familiari). Tale possibilità è stata

¹⁰ Cfr. regolamento n. 31 (CEE) 11 (CEEA) relativo allo statuto dei funzionari, articolo 20.

concessa a determinate condizioni. Per quanto riguarda il Parlamento, la possibilità di lavorare al di fuori della sede di servizio mirava a consentire al personale di prendersi cura dei familiari e, pertanto, era vincolata all'obbligo di lavorare a tempo parziale e a una riduzione corrispondente della retribuzione (cfr. [allegato II](#)). Le istituzioni non hanno monitorato in modo uniforme il numero di agenti che hanno fatto ricorso a tale possibilità, ma le cifre complessive registrate sono state comunque esigue: mai più del 2 % del personale del Parlamento; il 3 % presso la CGUE, circa il 5 % presso la Commissione (con un limite di 10 giorni all'anno) e il 5,8 % presso il Consiglio (monitoraggio effettuato solo tra maggio e giugno 2021). Questa misura straordinaria è stata gradualmente sospesa entro la fine del 2021.

Le istituzioni hanno accelerato la realizzazione dei progetti di modernizzazione esistenti, ma la digitalizzazione dei servizi amministrativi rimane una sfida

49 Per mantenere il livello di performance del personale durante la crisi, le istituzioni dovevano far sì che, alla maggior parte degli agenti, fossero dati in dotazione strumenti appropriati per lavorare a distanza. Le istituzioni hanno dovuto trovare soluzioni alternative alle riunioni in presenza, che fossero sicure e adeguate e consentissero loro di svolgere sia le funzioni di sostegno sia le attività principali. Hanno dovuto attuare processi amministrativi idonei al lavoro a distanza, facendo maggiore affidamento sui flussi di lavoro privi di supporti cartacei.

Nonostante i livelli di preparazione disomogenei, le istituzioni hanno messo rapidamente il personale in condizione di lavorare a distanza

50 Dal 2016 le istituzioni avevano gradualmente esteso la possibilità del telelavoro a tutto il personale (cfr. paragrafo [45](#)). Parallelamente, avevano anche iniziato a fornire agli agenti apparecchiature che consentissero loro di lavorare a distanza, ad esempio computer portatili istituzionali con accesso alla rete privata virtuale (*virtual private network* – VPN) o licenze per infrastrutture di desktop virtuale (*virtual desktop infrastructure* – VDI) per permettere al personale di connettersi al proprio ambiente di lavoro da un dispositivo privato.

51 Nel gennaio 2020 le istituzioni disponevano di diversi livelli di apparecchiature informatiche mobili per il proprio personale. Il Consiglio e la Commissione avevano dotato di computer portatili oltre il 90 % del personale e disponevano di un numero di licenze VPN (permanenti o di emergenza) sufficiente per tutto il proprio organico. Avevano inoltre un numero limitato di licenze VDI.

52 Il Parlamento e la CGUE erano in piena fase di attuazione dei programmi di mobilità informatica al momento del passaggio al telelavoro. Nel 2019 la CGUE ha accelerato il proprio programma con l'obiettivo di completarlo entro la primavera del 2020. L'obiettivo del Parlamento europeo era completare la distribuzione di computer portatili al personale entro la fine della legislatura 2019-2024. A metà marzo 2020, circa il 35 % e il 71 % del personale rispettivamente del Parlamento e della CGUE erano già dotati di soluzioni VPN o VDI per poter lavorare a distanza. Tutto il personale aveva accesso alle proprie caselle di posta elettronica professionali tramite strumenti di webmail.

53 Il Parlamento e la CGUE hanno accelerato la messa in servizio di computer portatili. Per la distribuzione di hardware, entrambe le istituzioni hanno dato priorità ai servizi critici, quali le cancellerie della CGUE, e hanno inoltre aumentato il numero di licenze VDI disponibili (per il personale ancora sprovvisto di computer portatili istituzionali). A maggio 2020 il 95 % del personale era in grado di lavorare a distanza utilizzando l'accesso VPN o una licenza VDI e, alla fine di giugno 2020, tutti gli agenti erano dotati delle apparecchiature necessarie.

54 Tutte le istituzioni hanno inoltre dovuto aumentare la capacità delle proprie infrastrutture perché corrispondesse al numero delle connessioni. Durante le prime settimane successive al passaggio al telelavoro, il personale ha segnalato alcuni problemi relativi alla qualità e alla stabilità delle connessioni, che però sono stati prevalentemente risolti entro aprile 2020. Da aprile 2020 il numero di richieste presentate agli helpdesk delle istituzioni è diminuito significativamente poiché il personale ha acquisito dimestichezza con gli strumenti di telelavoro ed era aumentata la capacità della larghezza di banda.

La crisi ha accelerato la diffusione di strumenti di collaborazione basati sul cloud e di soluzioni di videoconferenza specifiche, il che però ha posto sfide in materia di sicurezza e protezione dei dati

55 Gli strumenti informatici di collaborazione consentono al personale di lavorare insieme senza trovarsi nella stessa sala. In questa categoria rientra una serie di strumenti che vanno dalle soluzioni di videoconferenza alle piattaforme per la condivisione e modifica di documenti in tempo reale. Le istituzioni avevano fatto ricorso ad alcuni di questi strumenti già prima della crisi: la Commissione, ad esempio, utilizza siti collaborativi dal 2013. Tutte le istituzioni usavano soluzioni di videoconferenza, di solito da sale appositamente attrezzate, per organizzare riunioni tra di loro e con portatori di interessi esterni.

56 I servizi cloud sono in crescita in tutto il mondo dal 2016/2017. Offrono nuove possibilità di collaborazione non essendo limitati da infrastrutture fisiche. Alcune istituzioni stanno testando dal 2019 alcuni strumenti basati sul cloud, tra cui soluzioni di videoconferenza con funzionalità collaborative (condivisione e modifica di documenti). Tuttavia, rispetto alle infrastrutture in loco, l'uso dei servizi sul cloud comporta rischi in termini di sicurezza e protezione dei dati¹¹.

57 Le istituzioni controllate hanno valutazioni diverse dei rischi di protezione dei dati e di sicurezza informatica associati agli strumenti di collaborazione basati sul cloud, il che le ha indotte a prendere decisioni diverse in merito alla loro diffusione. La sentenza Schrems II¹² del luglio 2020 e la successiva raccomandazione del Garante europeo della protezione dei dati (GEPD)¹³ di non diffondere nuovi servizi che implicano il trasferimento di dati personali al di fuori dell'UE hanno aggiunto ulteriori vincoli al tipo di strumenti di collaborazione di cui le istituzioni possono avvalersi. Le istituzioni che utilizzano servizi e strumenti di videoconferenza basati sul cloud statunitensi hanno dovuto riesaminare i contratti con i propri fornitori per garantire un livello adeguato di protezione dei dati (cfr. *riquadro 4*).

¹¹ Relazione speciale 05/2022 “Cibersicurezza delle istituzioni, degli organi e delle agenzie dell’UE”.

¹² Causa C-311/18 – Facebook Ireland e Schrems, del 16.7.2020, che ha dichiarato invalida la decisione relativa allo scudo UE-USA per la privacy sul trasferimento e sul trattamento dei dati personali.

¹³ Cfr. gli orientamenti strategici per le istituzioni dell’UE formulati nell’ottobre 2020 dal GEPD, in cui quest’ultimo esorta le istituzioni, gli organi e gli organismi dell’UE a provvedere affinché qualsiasi nuova operazione di trattamento o nuovo contratto con fornitori di servizi non comporti trasferimenti di dati personali verso gli Stati Uniti.

Riquadro 4

Introduzione di soluzioni di videoconferenza interne e interistituzionali

La Commissione ha proseguito secondo i programmi la distribuzione a tutto il personale degli strumenti di collaborazione basati sul cloud sottoposti a progetti pilota, ma ha condotto trattative con il fornitore per garantire che il trasferimento dei dati fosse conforme alla sentenza Schrems II. Ha aggiunto inoltre propri livelli di sicurezza.

Il Consiglio non ha proceduto alla completa distribuzione di uno strumento di videoconferenza interno, ma lo ha mantenuto come progetto pilota, in attesa di una valutazione d'impatto e della gestione del rischio per la sicurezza delle informazioni.

Anche il Parlamento non ha proceduto alla completa distribuzione di tali strumenti e li ha mantenuti, invece, come progetti pilota, in attesa di un riesame da parte del GEPD.

La CGUE ha deciso di non procedere all'introduzione di alcuno strumento di collaborazione basato sul cloud e ha mantenuto il proprio software originale di videoconferenza. Inoltre, ha riesaminato il contratto con il fornitore di tale software per garantire il rispetto delle disposizioni della sentenza.

Di conseguenza, le istituzioni utilizzano due diversi tipi di strumenti di videoconferenza, basati sul cloud o installati nei propri locali, per le attività quotidiane di supporto. Questi due tipi di strumenti sono interoperabili e garantiscono così comunque l'interazione fra le istituzioni.

58 Le istituzioni hanno inoltre messo a disposizione soluzioni specifiche di videoconferenza per consentire lo svolgimento a distanza di attività principali quali i dibattiti parlamentari, le riunioni del Consiglio e del collegio dei commissari nonché le udienze giudiziarie. Il confinamento ha accelerato l'attuazione dei progetti afferenti.

59 Nell'ambito del portafoglio di progetti informatici per il periodo 2019-2021, il Parlamento stava riflettendo su come organizzare integralmente conferenze a distanza sia per gli oratori che per i partecipanti, in modo da disporre di tutti i mezzi di una conferenza in presenza, quali l'interpretazione e le discussioni interattive. Nel marzo 2020 era in corso la selezione del fornitore per questo progetto quando è stata adottata la decisione di passare al telelavoro, che ha obbligato il Parlamento a una rapida scelta dello strumento.

60 Una settimana dopo l'inizio del confinamento in Belgio, il Parlamento era già in grado di offrire ai deputati l'infrastruttura necessaria per svolgere a distanza le riunioni di commissione e le plenarie con interpretazione simultanea (cfr. *riquadro 3*). Il Parlamento si è adoperato per adattare lo strumento scelto e le sue funzionalità alle esigenze dell'istituzione. Quando sono riprese le tornate plenarie a Strasburgo dopo il giugno 2021, tale strumento ha consentito al Parlamento di ridurre il numero di agenti in trasferta a Strasburgo, poiché l'interpretazione poteva essere fornita da qualsiasi luogo. L'infrastruttura su cui si fonda lo strumento utilizzato dal Parlamento è interamente basata sul cloud.

61 Il Consiglio ha optato per un software diverso, scegliendo uno strumento utilizzabile sia con servizi sul cloud sia tramite un server installato presso l'istituzione, il che consente un pieno controllo delle connessioni per le riunioni dei ministri. Nel gennaio 2021 il Consiglio ha adottato un piano per lo sviluppo di una piattaforma di videoconferenza per le discussioni di informazioni sensibili o classificate fino al livello SECRET UE/EU SECRET, poiché il software esistente poteva essere utilizzato solo per informazioni non sensibili non classificate. Le questioni classificate e sensibili devono essere discusse presso i locali dell'istituzione.

62 Sia il Parlamento che il Consiglio hanno scelto società con sede in Europa (UE o EFTA), operanti nel rispetto dei regolamenti UE sulla protezione dei dati, per la fornitura dei servizi di videoconferenza che consentono lo svolgimento di dibattiti parlamentari e riunioni del Consiglio. La CGUE non ha utilizzato servizi basati sul cloud (cfr. *riquadro 4*) e ha invece sviluppato una propria soluzione di videoconferenza per le udienze, basata su un software già in uso (cfr. *riquadro 3*).

Malgrado i progressi, la digitalizzazione dei processi amministrativi rimane un'opera in fieri

63 Per assicurare il proseguimento delle funzioni di sostegno, in particolare nel settore finanziario e delle risorse umane, senza interruzioni o ritardi, le istituzioni hanno dovuto digitalizzare i loro flussi di lavoro. Prima della crisi della COVID-19, il livello di digitalizzazione dei processi amministrativi variava da un'istituzione all'altra: si utilizzavano strumenti quali le fatture elettroniche e le firme digitali nonché flussi di lavoro privi di supporti cartacei, tuttavia con diversi livelli di applicazione.

64 Dal 2009 sono disponibili procedure di appalto elettroniche (*e-procurement*) attraverso la piattaforma e-PRIOR. Questa consente inoltre ai fornitori di emettere fatture elettroniche ai loro clienti, le quali favoriscono flussi di lavoro finanziari digitali poiché sono trattate in modo automatico. Tuttavia, non tutti i fornitori utilizzano

questo servizio e, in assenza di un incoraggiamento proattivo da parte delle istituzioni, la fatturazione elettronica non è universalmente utilizzata in tutte le istituzioni.

65 Le fatture elettroniche hanno rappresentato il 57 % delle fatture ricevute dal Consiglio nel 2019. Presso la CGUE, la percentuale di fatture elettroniche nel 2019 è stata del 60 %. Le perturbazioni causate dalle restrizioni introdotte per limitare la diffusione della COVID-19 hanno colpito anche i fornitori delle istituzioni, inducendone alcuni a passare alla fatturazione elettronica. Il Consiglio e la CGUE hanno registrato un aumento netto del numero di fatture elettroniche ricevute, raggiungendo nel 2020 il 74 % del volume totale delle fatture in entrambe le istituzioni. Il Parlamento e la Commissione non hanno monitorato la percentuale di fatture elettroniche ricevute. Il Parlamento ha adattato le proprie norme in materia di gestione delle fatture per accettare inoltre fatture in formato elettronico anche se non inviate tramite e-PRIOR.

66 L'attuale quadro giuridico per le firme elettroniche risale al 2014¹⁴. L'aumento dell'utilizzo delle firme elettroniche presso le istituzioni dell'UE è legato a un maggiore ricorso alla gestione elettronica dei documenti, anche per i fascicoli del personale.

67 Prima della crisi, le firme elettroniche erano utilizzate in tutte le istituzioni, ad eccezione della CGUE, con livelli di certificazione diversi a seconda della necessità. L'introduzione del telelavoro su vasta scala e la necessità di istituire flussi di lavoro privi di supporti cartacei ne hanno incoraggiato l'uso. Tuttavia, la sua adozione è stata disomogenea tra le istituzioni. Il Consiglio, ad esempio, ha accettato le firme elettroniche dei propri fornitori e utilizza la firma autografa per emettere ordini di acquisto. La Commissione, che aveva già iniziato a introdurre firme elettroniche qualificate per la firma dei contratti, ha accelerato tale processo durante la crisi. Poiché la CGUE non aveva utilizzato firme elettroniche in precedenza, ha inizialmente fatto ricorso alla posta elettronica per convalidare le decisioni in materia di risorse umane durante la crisi. Successivamente ha sottoscritto un accordo con la Commissione per l'utilizzo dello strumento EU Sign (un servizio di firma elettronica gestito dalla Commissione), che le ha consentito di disporre di una firma elettronica qualificata entro la fine del 2021. Al momento dell'audit, il Parlamento e il Consiglio stavano progressivamente introducendo firme elettroniche qualificate.

¹⁴ Regolamento (UE) n. 910/2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno.

È stata avviata la valutazione dell'efficienza delle nuove modalità di lavoro in un contesto post-crisi

La valutazione è più avanzata per le attività principali che per le funzioni di supporto

68 Sono organizzazioni resilienti quelle che hanno la capacità di imparare da una crisi e uscirne più forti¹⁵. A tal fine è necessario che l'organizzazione traga insegnamenti da tutti gli aspetti della risposta a una crisi e individui le buone pratiche attuate durante la crisi che saranno ancora pertinenti dopo la sua conclusione.

Le istituzioni hanno avviato precocemente l'analisi degli insegnamenti appresi

69 In seguito alla revoca delle restrizioni imposte nella primavera 2020, le istituzioni controllate hanno avviato un'analisi degli insegnamenti appresi dalla risposta fornita alla crisi della COVID-19. Tali analisi precoci si sono concentrate sulla gestione della crisi e sulle modalità di attuazione dei piani di continuità operativa delle istituzioni.

70 Nessuna di queste analisi ha individuato gravi debolezze nel modo in cui le istituzioni hanno gestito e risposto alla crisi. Gli insegnamenti appresi dalla crisi della COVID-19 sono stati inclusi nelle valutazioni dei rischi realizzate dalle istituzioni per il 2021, che hanno riguardato in modo più esplicito rispetto agli anni precedenti i rischi di indisponibilità del personale in caso di pandemia. Le istituzioni hanno proposto il telelavoro come una misura per attenuarli.

71 Dal maggio 2020 le istituzioni hanno condotto sondaggi presso il personale per raccogliere riscontri su diversi aspetti relativi alla risposta fornita alla crisi (comunicazione, misure sanitarie attuate) nonché su auspici e aspettative degli agenti per la futura organizzazione del lavoro, in particolare per quanto riguarda il telelavoro, una volta ridivenuto possibile il lavoro in presenza. Con l'evolversi della situazione, le istituzioni hanno condotto ulteriori sondaggi e consultato i dirigenti.

Le istituzioni ritengono che le interazioni fisiche siano più efficaci per le loro attività principali

72 Le istituzioni controllate hanno introdotto nuove modalità per lo svolgimento delle attività principali (cfr. paragrafi 58-62), facendo maggiore ricorso a soluzioni di videoconferenza e a nuovi strumenti di collaborazione. Da maggio 2020 le riunioni

¹⁵ GUID 5330 – *Guidance on Auditing Disaster Management*.

settimanali dei commissari si sono svolte nuovamente in presenza, poiché tale formato è stato ritenuto più appropriato per le discussioni politiche. All'inizio del 2022 il Parlamento, il Consiglio e la CGUE, benché stessero ancora riflettendo sulla misura in cui mantenere le nuove modalità di lavoro dopo la pandemia, avevano già adottato alcune decisioni in merito, sulla base di una valutazione della loro efficienza per le rispettive attività principali.

73 Nel 2021 il Presidente del Parlamento ha avviato un'ampia riflessione sulla propria istituzione nel contesto post-COVID-19, dal titolo “Ripensare la democrazia parlamentare”. Quando il presente audit è stato ultimato, il ricorso alla votazione a distanza in circostanze normali, ovvero quando il Parlamento può riunirsi ma alcuni deputati non possono partecipare di persona, era ancora in fase di discussione, sulla scorta delle raccomandazioni degli appositi gruppi di riflessione creati tra i deputati. In base alle conclusioni di tali gruppi di riflessione, i deputati ritengono che il dibattito parlamentare fosse di qualità superiore se svolto in presenza.

74 Parallelamente, l'amministrazione del Parlamento ha firmato un nuovo accordo con gli interpreti freelance per consentire loro di lavorare da casa e da centri di interpretazione situati negli Stati membri, accrescendo la disponibilità di interpreti per alcune lingue. L'amministrazione sta valutando di continuare il servizio di interpretazione da remoto per la plenaria di Strasburgo, il che potrebbe portare a una riduzione del numero di agenti in trasferta.

75 Anche il Consiglio è giunto alla conclusione che le riunioni dei ministri in presenza sono più efficienti di quelle svolte in modo virtuale. Come illustrato nella *tabella 2* dell'*allegato I*, la maggior parte delle riunioni (56 %) è stata svolta in presenza nel 2020, nonostante le restrizioni in vigore. Per le riunioni ad alto livello, come quelle del Consiglio europeo (capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'UE), la modalità di svolgimento in presenza è considerata più efficiente da tutte le parti in causa. La preferenza per le riunioni in presenza trova conferma nel fatto che le norme per facilitare il ricorso alle procedure scritte sono state concepite come una deroga temporanea e non come modifiche permanenti. Una volta terminata la deroga, la procedura scritta tornerà a essere utilizzata alle condizioni stabilite dal regolamento interno. A integrazione delle riunioni in presenza, il Consiglio intende tuttavia mantenere la possibilità di svolgere riunioni informali a distanza, anche per discussioni su temi sensibili o classificati (cfr. paragrafo **61**), oltre che per le riunioni informali dei ministri o dei gruppi di lavoro, poiché la modalità da remoto consente una consultazione urgente e lo scambio di informazioni.

76 Anche la CGUE ritiene che la partecipazione a distanza, per quanto possa essere utile, non sia del tutto equivalente a un'udienza in aula e pertanto dovrebbe essere mantenuta come opzione solo quando una delle parti è impossibilitata a partecipare all'udienza di persona.

Le istituzioni fanno un più ampio ricorso al telelavoro, ma l'adeguatezza di quest'ultimo in un contesto post-crisi è ancora in fase di valutazione

77 Il telelavoro e gli strumenti informatici a sostegno delle nuove modalità di lavoro sono stati introdotti prima dello scoppio della pandemia di COVID-19. In preparazione al contesto post-COVID-19, le istituzioni hanno esteso il ricorso al telelavoro, la cui efficienza e adeguatezza in un contesto non di crisi erano però ancora in corso di valutazione al momento dell'audit, dato che la crisi non era ancora superata.

78 Nel maggio 2021 la CGUE ha effettuato un'indagine chiedendo al personale e ai dirigenti di valutare le modalità di lavoro più adatte ai loro compiti. Ne è risultato che meno della metà del personale (40 %) ritiene di aver lavorato, per mansioni redazionali, in modo più efficiente a distanza che presso i locali dell'istituzione; il 37 % non ha segnalato alcuna differenza. Per formazioni o compiti che richiedono l'interazione con i colleghi, solo pochi partecipanti all'indagine hanno dichiarato di preferire la modalità a distanza. Il Parlamento e la Commissione non hanno effettuato simili indagini prima di riesaminare le proprie norme in materia di telelavoro. Al momento dell'audit, il Parlamento stava ancora valutando l'efficienza dell'utilizzo del telelavoro su vasta scala, mentre la Commissione stava ultimando il suo nuovo insieme di norme (cfr. *riquadro 5*). Le norme in materia di telelavoro del Consiglio erano state appena adottate quando la COVID-19 ha iniziato a diffondersi e l'istituzione non ha ritenuto necessario rivederle. Nessuna delle istituzioni sottoposte ad audit ha offerto al proprio personale la possibilità di lavorare a distanza a tempo pieno (cfr. *allegato III*).

Riquadro 5

Estensione del telelavoro nelle istituzioni

Nel settembre 2021 il Parlamento ha introdotto nuove norme che consentono al personale di lavorare a distanza per uno, due o tre giorni alla settimana. Quando la Corte ha ultimato il presente audit, l'approvazione del telelavoro per più di un giorno alla settimana era limitata a un periodo di sei mesi presso alcuni servizi, a riprova della necessità di valutare l'efficienza di tali modalità di lavoro in circostanze diverse dalla COVID-19.

Le norme in materia di telelavoro del Consiglio sono state testate in circostanze normali solo per un breve periodo. Tali norme consentivano al personale di lavorare a distanza fino all'80 % dell'orario di lavoro e, alla conclusione dell'audit, non era previsto un piano di adeguamento immediato.

La Commissione prevede infine di offrire al proprio personale la possibilità di lavorare a distanza fino al 60 % dell'orario di lavoro.

In linea con l'indagine condotta, nel settembre 2021 la CGUE ha optato per un approccio al telelavoro basato sui compiti, affidandone l'attuazione ai dirigenti sulla base delle loro esigenze e dei compiti che devono essere svolti dal personale.

79 In base alle norme post-COVID-19, il telelavoro al di fuori della sede di servizio, autorizzato o esteso nell'ambito delle misure adottate per il rispetto del dovere di diligenza (cfr. paragrafo 39), rimarrebbe ancora possibile, in maniera limitata, in alcune istituzioni (cfr. *allegato III*). Sebbene tale misura sia principalmente una risposta alle richieste del personale, le istituzioni non hanno valutato l'efficienza del suo mantenimento.

L'incidenza sul bilancio e l'impatto ambientale delle nuove modalità di lavoro non sono valutati in modo coerente tra le istituzioni

80 Negli ultimi anni le istituzioni dell'UE hanno cercato di limitare le proprie spese amministrative e realizzare risparmi grazie a modalità di lavoro più efficienti¹⁶. Oltre al telelavoro e alla mobilità informatica, i piani pre-COVID-19 per le nuove modalità di lavoro comprendevano una nuova configurazione degli uffici, l'introduzione di spazi

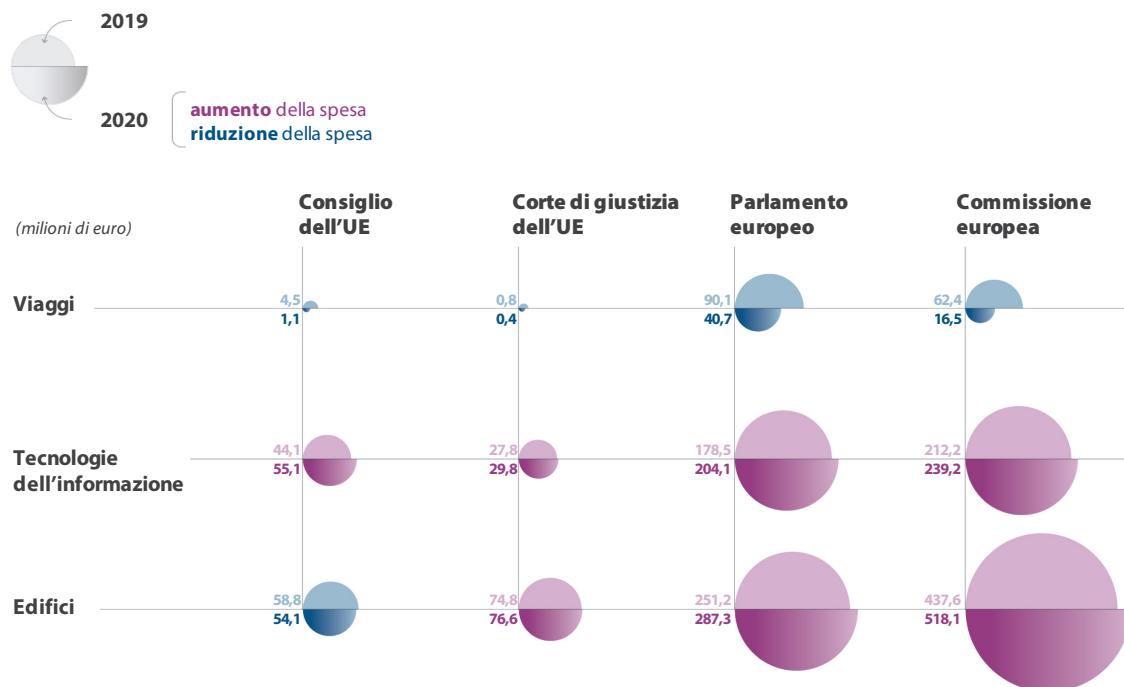
¹⁶ Relazione speciale 15/2019 “L'attuazione alla Commissione del pacchetto di riforma delle condizioni di impiego del 2014”

collaborativi e la riduzione del numero di uffici singoli. Queste opzioni offrono ulteriori opportunità di risparmio e di riduzione dell'impronta di carbonio delle istituzioni.

81 Le modifiche alle modalità di lavoro durante la crisi della COVID-19 hanno avuto un impatto ambivalente sulle spese amministrative delle istituzioni (cfr. *figura 4*).

- Le spese di viaggio sono diminuite in misura significativa.
- Le spese informatiche sono aumentate a causa degli investimenti supplementari a sostegno del telelavoro. L'entità di tale aumento è variata in funzione degli investimenti necessari in ciascuna istituzione (principalmente apparecchiature o sviluppo di nuove soluzioni di videoconferenza).
- Le spese per gli edifici sono state inferiori per alcune voci (sicurezza, servizi di pubblica utilità) perché i locali erano prevalentemente vuoti, ma più elevate per altre voci (pulizia) a causa dei protocolli COVID-19. I lavori di costruzione (Parlamento e Commissione) sono proseguiti, anche se talvolta sulla base di piani ridefiniti a causa dell'impatto previsto delle nuove modalità di lavoro. Alcune istituzioni hanno impiegato le disponibilità in eccesso delle linee di bilancio sottoutilizzate per acquistare gli immobili occupati (Parlamento) o per effettuare rimborsi anticipati sui prestiti (CGUE).

Figura 4 – Impatto della COVID-19 sulle spese informatiche, per gli edifici e di viaggio in seno alle istituzioni (in milioni di euro)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'esecuzione del bilancio 2020 presentata nel bilancio dell'UE per il 2022. Le spese di viaggio riguardano il personale e i membri. Non sono compresi gli acquisti immobiliari effettuati dal Parlamento nel 2021 su crediti riportati dal 2020.

82 Le istituzioni sottoposte ad audit hanno presentato i risparmi realizzati a seguito della crisi della COVID-19 nelle loro relazioni annuali di attività per il 2020. Tuttavia, trattandosi principalmente di risparmi relativi a edifici e viaggi, che insieme rappresentano circa il 10 % della rubrica delle spese amministrative nel bilancio dell'UE, l'incidenza che ne è risultata sui costi amministrativi è stata limitata. Le istituzioni non hanno ancora presentato proposte per rendere più duraturi tali risparmi con l'estensione delle nuove modalità di lavoro.

L'estensione delle riunioni a distanza comporta potenziali risparmi sulle spese di viaggio

83 Il Parlamento intende continuare a utilizzare l'interpretazione da remoto, il che ridurrà per gli interpreti la necessità di viaggiare (cfr. paragrafo **74**). I potenziali risparmi derivanti da tale decisione non sono stati valutati dal Parlamento e, nel bilancio 2022, l'istituzione non ha previsto una riduzione significativa delle spese di viaggio rispetto al bilancio pre-COVID-19 per il 2020. Oltre agli interpreti, i progressi compiuti in materia di videoconferenza potrebbero anche consentire all'istituzione di ridurre il numero di agenti di supporto che si recano a Strasburgo per la tornata plenaria, realizzando ulteriori risparmi. La più recente analisi dei costi di viaggio per la tornata plenaria risale al 2013. All'epoca, il costo per le missioni degli interpreti a

Strasburgo ammontava a 3,1 milioni di euro all’anno (12 % delle spese totali di trasferta a Strasburgo), mentre per le missioni di altri agenti a 12,3 milioni di euro all’anno¹⁷.

84 I viaggi non rappresentano una spesa significativa per il Consiglio e sono legati alla sua attività politica principale piuttosto che alle funzioni di supporto. L’istituzione intende mantenere le riunioni informali da remoto come parte della sua modalità di lavoro ordinaria (cfr. paragrafo 75). Ci si attende che le nuove modalità di lavoro abbiano delle ripercussioni sulle spese di viaggio, seppure non ne sia stata ancora valutata l’entità.

85 Conformemente alla strategia “verde”, la Commissione intende sfruttare le nuove modalità di lavoro e incoraggia il personale a viaggiare solo quando non è opportuno tenere riunioni a distanza. In termini di bilancio, per il 2022 la dotazione finanziaria complessiva destinata alle missioni (del personale e dei commissari) è stata ridotta del 22 % rispetto al 2019.

86 Le spese di viaggio della CGUE sono esigue. L’istituzione prevede tuttavia una riduzione del 17 % nel 2022 rispetto al 2019.

Ad eccezione della Commissione, le istituzioni non hanno deciso di apportare modifiche significative alle proprie strategie immobiliari

87 L’assetto proprietario degli edifici delle istituzioni varia a seconda dell’istituzione e dell’ubicazione¹⁸. Le istituzioni, a seconda che siano proprietarie degli edifici o li affittino, non hanno gli stessi vincoli finanziari né gli stessi incentivi per ridurre gli spazi per uffici al fine di realizzare risparmi. Il telelavoro incide sul tasso medio di occupazione dei locali. Il più ampio ricorso al telelavoro dopo la pandemia potrebbe ridurre ulteriormente la superficie di uffici media occupata nelle istituzioni.

88 Il Parlamento è proprietario della maggior parte dei suoi edifici. Ha adottato la strategia immobiliare attuale nel 2018. L’istituzione non ha preso una decisione in merito alla riduzione dello spazio per uffici a Bruxelles ma, nell’ambito della propria politica di consolidamento della proprietà degli edifici, ha acquistato (per un importo di 74,9 milioni di euro) un edificio che fino a quel momento aveva affittato nei pressi della sede centrale, utilizzando fondi in eccesso del bilancio 2020. A Lussemburgo, i

¹⁷ Analisi dei potenziali risparmi per il bilancio dell’UE se il Parlamento europeo centralizzasse le proprie attività.

¹⁸ Relazione speciale 34/2018: “Gli spazi per uffici delle istituzioni dell’UE”.

piani per la costruzione dell’edificio KAD II sono stati ulteriormente modificati, in parte per tener conto dei cambiamenti nelle prassi di lavoro. Il Parlamento ha deciso di rinunciare ad alcune parti del progetto, per un costo che ha stimato in 18,6 milioni di euro (4 % del costo totale).

89 Il Consiglio è proprietario di tutti gli uffici utilizzati. Al momento dell’audit, il Consiglio stava riflettendo su una nuova strategia immobiliare.

90 L’assetto proprietario degli uffici della Commissione è più diversificato di quello delle altre istituzioni, con edifici di proprietà, in affitto e con contratto enfiteutico. È anche l’istituzione con il più grande portafoglio immobiliare e, in quanto tale, ha maggiori opportunità di risparmio. L’introduzione di nuove modalità di lavoro in seno alla Commissione è anteriore alla crisi della COVID-19 e l’istituzione ha deciso di sviluppare ulteriormente il concetto a seguito della crisi. La strategia immobiliare 2022-2030 della Commissione per Bruxelles prevede una riduzione del 25 % dello spazio per uffici occupato entro il 2030 e un taglio di un terzo delle spese (73,1 milioni di euro in totale tra il 2021 e il 2030). Tali piani si basano sul presupposto che almeno il 20 % del personale lavorerà a distanza e che gli spazi condivisi per attività sostituiranno gradualmente gli uffici singoli. Attualmente non è stata ancora decisa alcuna riduzione significativa dello spazio per uffici nei locali della Commissione a Lussemburgo, ma la sua strategia immobiliare locale prevede la realizzazione di spazi per attività.

91 La politica della CGUE è acquistare gli edifici che utilizza. Le norme sul telelavoro adottate nel luglio 2021 consentiranno un maggiore ricorso al telelavoro rispetto al passato, ma al momento dell’audit l’istituzione non prevedeva di rivedere la propria strategia immobiliare nel breve termine, preferendo attendere alcuni anni per valutare le esigenze derivanti dalle nuove modalità di lavoro.

Le opportunità in termini di impatto ambientale non sono state individuate in modo chiaro

92 Le modifiche alle modalità di viaggio e alla configurazione degli edifici, nonché l’estensione del telelavoro, offrono alle istituzioni sottoposte ad audit l’opportunità di ridurre il proprio impatto ambientale. Sebbene tutte ne siano consapevoli, il ritmo con cui hanno adeguato in tal senso le proprie strategie ambientali è stato diverso.

93 Il Parlamento ha adottato alla fine del 2019 una serie di indicatori ambientali per monitorare la propria performance ambientale. Nella successiva valutazione intermedia (dicembre 2020), è stato illustrato l’impatto delle nuove modalità di lavoro introdotte durante la pandemia, con scenari sul modo in cui potrebbero essere

sfruttate dall'istituzione, in particolare per ridurre le emissioni generate dal settore dei trasporti. L'obiettivo principale della strategia "verde" della Commissione è conseguire la neutralità climatica entro il 2030, riducendo lo spazio per uffici, utilizzando edifici a basso consumo energetico, migliorando l'efficienza energetica (miglioramento tecnico e cambiamenti comportamentali) e riducendo le emissioni dovute ai viaggi. Per l'attuazione di quest'ultimo punto, la Commissione ha introdotto un calcolatore di emissioni nella piattaforma che utilizza per gestire i viaggi di lavoro.

Conclusioni e raccomandazioni

94 La Corte conclude che le istituzioni dell'UE hanno dato prova della propria resilienza a fronte della pandemia di COVID-19. La loro risposta è stata rapida e flessibile ed è stata favorita dai precedenti investimenti nella digitalizzazione. Ciononostante, non hanno ancora pienamente valutato in quale misura le nuove modalità di lavoro introdotte in risposta alla COVID-19 possano essere efficienti o consentire risparmi nel contesto post-crisi.

95 La Corte ha riscontrato che i piani di continuità operativa delle istituzioni precedenti all'inizio della crisi della COVID-19 rispettavano le norme stabilite. Tuttavia, erano stati concepiti per far fronte a eventi ad alto impatto di breve durata e non alle perturbazioni di lungo periodo causate dalla COVID-19 (paragrafi [14-19](#)).

96 La crisi della COVID-19 non ha seguito l'evoluzione delle perturbazioni previste nei piani di continuità operativa delle istituzioni. Le istituzioni hanno mantenuto le sezioni pertinenti dei loro piani di continuità operativa e le hanno adattate alle specificità della COVID-19 per organizzare la loro risposta in breve tempo. I piani di continuità operativa delle istituzioni non avevano previsto alcun forum che consentisse loro di consultarsi rapidamente sulle decisioni in corso di adozione in risposta alla crisi. Per garantire una certa coerenza nelle misure attuate, le istituzioni hanno utilizzato le strutture esistenti per condividere le informazioni e sono riuscite a limitare le divergenze tra le rispettive risposte. Tuttavia, l'autonomia di cui gode ciascuna istituzione, le diverse funzioni assolte e le varie norme nazionali di cui dovevano tener conto hanno limitato la loro capacità di fornire una risposta identica (paragrafi [20-27](#)).

Raccomandazione 1 – Integrare nei piani di continuità operativa le perturbazioni di lunga durata nonché disposizioni per la cooperazione interistituzionale

Le istituzioni dovrebbero basarsi sull'esperienza maturata con la risposta alla crisi della COVID-19 e includere misure relative alle perturbazioni di lunga durata nei propri piani di continuità operativa. Tali piani dovrebbero inoltre comprendere modalità di cooperazione interistituzionale in caso di eventi aventi un impatto su tutte le istituzioni.

Termine di attuazione: 1° trimestre 2023

97 La Corte ha riscontrato che la risposta flessibile delle istituzioni alla crisi ha consentito loro di ridurre al minimo le perturbazioni. Ove necessario, hanno adattato il proprio regolamento interno, hanno dato prova di flessibilità nell'adeguare le modalità di lavoro per poter eseguire le loro attività principali e hanno continuato ad assolvere la funzione conferita loro dai trattati. Sono riuscite ad adottare importanti iniziative strategiche nonché il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 e hanno continuato a emanare sentenze a un livello simile a quello degli anni precedenti la COVID-19 (paragrafi [28-38](#)).

98 Le istituzioni hanno adottato misure per tutelare la salute del loro personale e mantenere la continuità operativa. Hanno seguito le indicazioni mediche fornite dal Collegio medico interistituzionale e si sono attenute quanto meno agli obblighi minimi stabiliti dalla legislazione nazionale del paese ospitante. Le misure introdotte per sostenere il personale (apparecchiature, formazione, misure sociali) sono state efficaci nel mantenere il livello di performance durante la crisi (paragrafi [39-48](#)).

99 All'inizio della crisi, le istituzioni non erano parimenti attrezzate per consentire al personale di lavorare a distanza, ma ciascuna di esse è riuscita a fornire a tutti i propri agenti soluzioni di telelavoro entro sei settimane (paragrafi [49-54](#)). Le istituzioni hanno fatto buon uso degli strumenti di collaborazione. In ragione di esigenze specifiche e di questioni relative alla protezione dei dati, alla sicurezza e alla riservatezza, hanno adottato tali strumenti con ritmi diversi e scelto differenti fornitori (paragrafi [55-62](#)). Le modalità di lavoro attuate durante la crisi della COVID-19 hanno aumentato la necessità di flussi di lavoro privi di supporti cartacei nelle istituzioni dell'UE. La digitalizzazione dei flussi di lavoro è progredita, ma la sua attuazione, unitamente a soluzioni quali la fatturazione elettronica e la firma elettronica qualificata, è stata disomogenea tra le istituzioni. Nonostante i progressi compiuti, i servizi amministrativi non sono stati ancora completamente digitalizzati. Per quanto riguarda in particolare le fatture elettroniche, non tutte le istituzioni monitorano o ne incoraggiano l'uso a livello interno (paragrafi [63-67](#)).

Raccomandazione 2 – Proseguire la digitalizzazione dei servizi amministrativi

Le istituzioni dovrebbero basarsi sull'esperienza maturata con la risposta alla crisi della COVID-19 e digitalizzare ulteriormente i propri servizi amministrativi mediante:

- a) la promozione del dispiegamento di flussi di lavoro privi di supporti cartacei e l'estensione dell'uso della firma elettronica, comprese le firme elettroniche qualificate;
- b) il monitoraggio e l'estensione dell'uso delle fatture elettroniche.

Termine di attuazione: 4° trimestre 2023

100 Le istituzioni hanno avviato precocemente le analisi sugli insegnamenti appresi e hanno continuato a riflettere sul contesto post-COVID-19 durante tutta la crisi (paragrafi 68-71). La Corte ha riscontrato che tutte le istituzioni controllate, che avevano introdotto modalità a distanza per svolgere le loro attività principali, sono giunte a conclusioni analoghe: le riunioni a distanza costituiscono un'opzione di riserva in periodi di perturbazioni o di emergenza e possono essere utili per talune finalità quali consultazioni urgenti e scambi di informazioni, ma non possono sostituire le riunioni in presenza per le attività principali nel lungo termine (paragrafi 72-76). Le istituzioni hanno aumentato le possibilità di telelavoro nelle norme elaborate per il proprio ambiente post-COVID-19. Sebbene un elevato livello di telelavoro si sia dimostrato utile in una situazione di crisi, non sempre ne è stata valutata l'efficienza rispetto alle modalità di lavoro pre-COVID-19 per circostanze non di crisi (paragrafi 77-79).

101 La crisi della COVID-19 ha avuto una modesta incidenza finanziaria a breve termine per le istituzioni, in quanto i risparmi realizzati in alcuni settori di spesa, come i viaggi, sono stati utilizzati per finanziare investimenti nelle tecnologie informatiche. I cambiamenti relativi alle modalità di lavoro sono stati accelerati dalla crisi e tutte le istituzioni prevedono una diversa gestione dei viaggi e degli edifici in seguito alla COVID-19. Tuttavia, non hanno effettuato una valutazione omogenea dei potenziali risparmi derivanti dalle nuove modalità di lavoro. Analogamente, non hanno ancora stimato in modo coerente l'impatto delle nuove modalità di lavoro sulle proprie politiche ambientali (paragrafi 80-93).

Raccomandazione 3 – Valutare l’adeguatezza delle nuove modalità di lavoro nel contesto post-COVID-19

Nel valutare le nuove modalità di lavoro nel contesto post-COVID-19, le istituzioni dovrebbero:

- a) valutare l’adeguatezza delle riunioni in formato ibrido e interamente a distanza rispetto a quelle in presenza, nonché adottare orientamenti sulle modalità da remoto in base all’attività;
- b) valutare l’impatto del telelavoro e, se necessario, adeguare le norme post-COVID-19;
- c) monitorare e riferire in merito all’impatto di bilancio delle nuove modalità di lavoro, in particolare per quanto riguarda gli edifici;
- d) monitorare e riferire in merito all’impatto ambientale delle nuove modalità di lavoro.

Sulla base di tali valutazioni, le istituzioni dovrebbero decidere se apportare eventuali modifiche alle nuove modalità di lavoro.

Termine di attuazione: 2° trimestre 2024

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione V, presieduta da Tony Murphy, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo il 14 giugno 2022.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Allegati

Allegato I – Impatto della COVID-19 sulle attività delle istituzioni sottoposte ad audit

Le seguenti tabelle illustrano l'impatto della crisi della COVID-19 sulle attività principali delle istituzioni sottoposte ad audit.

Tabella 1 – Attività parlamentare in cifre (2018-2021)

	Numero di tornate plenarie		Durata media di una tornata plenaria ore	Numero di votazioni	
	tornate (tornate di quattro giorni generalmente svolte a Strasburgo)	minitorname (tornate di due giorni svolte a Bruxelles)		testi legislativi	testi non legislativi
2018 (anno intero)	12	3	32h08	258	301
2019 (anno intero)	11	5	24h09	364	182
2020 (anno intero)*	11	6	15h29	202	182
2021 (fino all'11.2021)	10	2	28h24	185	224

Fonte: Dati del Parlamento europeo (DG PRES e DG IPOL). *Elaborazione della Corte dei conti europea.

Tabella 2 – Attività del Consiglio in cifre (2018-2020)

Riunione	2018	2019	2020		
			Totale	Presenza fisica	Videoconferenza
Vertici	15	17	23	15	8
Consigli	75	80	116	31	85
Coreper	117	124	154	152	0
Coreper art. 50 (Brexit)	29	28	3	3	0
Gruppi di lavoro	4 304	3 706	2 790	1 538	1 252
Gruppi di lavoro art. 50 (Brexit)	61	28	0	0	0
Totale	4 601	3 983	3 086	1 739	1 345

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della relazione annuale di attività 2020 della DG ORG.

Tabella 3 – Attività della Commissione in cifre (2018-2021)

	2018	2019	2020	2021
Numero totale di atti adottati	9 668	9 255	9 706	10 163
<i>di cui legati alla crisi della COVID-19</i>	N/A	1 372 (14,1 %)	1 102 (10,8 %)	

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

Tabella 4 – Attività giudiziaria in cifre (2017-2021)

	2017	2018	2019	Media del periodo 2017-2019	2020	2021
Cause intentate (entrambe le giurisdizioni)	1 656	1 683	1 905	1 748	1 582	1 720
Udienze organizzate (Corte di giustizia)	263	295	270	276	157	107
Udienze organizzate (Tribunale)	333	333	255	307	227	240
Cause chiuse (entrambe le giurisdizioni)	1 594	1 769	1 739	1 701	1 540	1 723
Cause chiuse (Corte di giustizia)	699	760	865	775	792	772
Cause chiuse (Tribunale)	895	1 009	874	926	748	951
Cause pendenti (Corte di giustizia)	912	1 001	1 102	1 005	1 045	1 113
Cause pendenti (Tribunale)	1 508	1 333	1 398	1 413	1 497	1 428
Durata media dei procedimenti (Corte di giustizia)	16,40 mesi	15,70 mesi	14,40 mesi	15,50 mesi	15,40 mesi	16,60 mesi
Durata media dei procedimenti (Tribunale)	16,30 mesi	20,00 mesi	16,90 mesi	19,00 mesi	15,40 mesi	17,30 mesi

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni annuali di attività della CGUE per il periodo 2017-2020 e delle risposte al questionario della Corte.

Allegato II – Misure attuate a sostegno del personale in telelavoro durante la crisi della COVID-19 fino alla fine del 2021

Misura	Parlamento	Consiglio	Commissione	CGUE
Apparecchiature informatiche supplementari	Sì 2 326 schermi, 2 069 tastiere e 1 968 mouse (al novembre 2020).	Sì Pacchetto per l'ufficio a domicilio (schermo, tastiera, <i>docking station</i>) distribuito da novembre 2020.	Sì Novembre 2020: rimborso degli schermi (fino a 150 euro) Giugno 2021: pacchetti informatici (<i>docking station</i> , tastiere, mouse).	Sì Circa 1 000 pacchetti informatici (schermo, tastiera, <i>docking station</i>) distribuiti da maggio 2021.
Dotazioni supplementari (mobilio)	Sì 378 sedie ergonomiche distribuite (al novembre 2020)	No	Sì Da novembre 2020: rimborso delle sedie (fino a 200 euro)	Sì Circa 600 sedie da ufficio distribuite nel marzo 2021.
Pagamento delle spese di comunicazione	Sì 40 euro al mese	No	No	No
Telelavoro al di fuori della sede di servizio	In circostanze debitamente giustificate (famiglia, salute), a tempo parziale con sospensione dell'indennità di dislocazione o di espatrio. Misura in vigore fino al 31.12.2021.	Purché autorizzato dalla direzione e compatibile con l'interesse del servizio. Le norme standard prevedono 160 giorni in tutta la carriera più 5 giorni all'anno.	In circostanze debitamente giustificate (famiglia, salute). In aggiunta a quanto sopra riportato: 2020: 10 giorni concatenati alle festività natalizie. 2021: 10 giorni concatenati ad almeno 5 giorni di vacanza.	In circostanze debitamente giustificate (famiglia, salute) e durante le vacanze (pasquali, natalizie, estive). Dopo settembre 2021: soltanto in circostanze debitamente giustificate.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle istituzioni.

Allegato III – Modalità di telelavoro post-COVID-19 presso le istituzioni sottoposte ad audit

Parlamento	Consiglio	Commissione	CGUE
<p>Norme in vigore dal settembre 2021.</p> <p>Il personale può lavorare a distanza per una percentuale dell'orario di lavoro:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 20 % (di diritto, senza dover richiedere l'approvazione del superiore gerarchico); ○ 40 % (previa approvazione del superiore gerarchico); ○ 60 % (previa approvazione del superiore gerarchico). <p>L'approvazione è concessa per un periodo di sei mesi o un anno ed è rinnovabile.</p> <p>Non è consentito il telelavoro al di fuori della sede di servizio.</p>	<p>Norme in vigore dal febbraio 2020.</p> <p>Il personale può lavorare a distanza fino all'80 % dell'orario di lavoro.</p> <p>Il telelavoro al di fuori della sede di servizio è consentito fino a cinque giorni all'anno e per ulteriori 160 giorni nel corso della carriera dell'agente, previa approvazione del superiore gerarchico.</p>	<p>Norme adottate nel marzo 2022.</p> <p>Il personale può lavorare a distanza di diritto fino al 20 % dell'orario di lavoro.</p> <p>La percentuale di telelavoro massima consentita, previa approvazione del superiore gerarchico, è del 60 %.</p> <p>Il telelavoro al di fuori della sede di servizio è consentito per un massimo di 10 giorni all'anno concatenati ad almeno cinque giorni di congedo ed è soggetto all'approvazione del superiore gerarchico.</p> <p>In circostanze eccezionali, la direzione generale Risorse umane della Commissione può concedere, previa consultazione del superiore gerarchico diretto dell'agente, un'autorizzazione per un mese, rinnovabile alle stesse condizioni.</p>	<p>Norme adottate nel luglio 2021, in vigore dal secondo trimestre del 2022.</p> <p>Il telelavoro è consentito in tutti i servizi.</p> <p>Le modalità specifiche (compiti, presenza minima nei locali, durata massima dell'autorizzazione al telelavoro) sono definite dall'alta dirigenza di ciascun servizio.</p> <p>Il telelavoro è soggetto all'approvazione del superiore gerarchico.</p> <p>Il telelavoro al di fuori della sede di servizio è consentito, previa approvazione del superiore gerarchico e se giustificato, per un periodo limitato e se compatibile con l'interesse del servizio.</p>

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle istituzioni.

Abbreviazioni e acronimi

BCP: *business continuity plan* (piano di continuità operativa)

CGUE: Corte di giustizia dell'Unione europea

Coreper: comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri dell'UE

CPQS: *Comité préparatoire des questions statutaires* (comitato preparatorio per questioni relative allo statuto dei funzionari)

EFTA: Associazione europea di libero scambio

GEPD: Garante europeo della protezione dei dati

OMS: Organizzazione mondiale della sanità

QFP: quadro finanziario pluriennale

VDI: *virtual desktop infrastructure* (infrastruttura di desktop virtuale)

VPN: *virtual private network* (rete privata virtuale)

Glossario

Coreper: comitato dei rappresentanti degli Stati membri responsabili per la preparazione dei lavori del Consiglio dell'Unione europea.

Fattura elettronica: fattura emessa, inviata e ricevuta in un formato elettronico strutturato che consente il trattamento automatico.

Firma elettronica qualificata: firma elettronica, che non può essere disconosciuta, avente nel diritto dell'UE gli stessi effetti giuridici di una firma autografa.

Infrastruttura di desktop virtuale: ambiente desktop ospitato su un server centrale e messo a disposizione di PC e altri dispositivi.

Membro delle istituzioni dell'UE: persona nominata o eletta nell'organo decisionale di un'istituzione dell'UE.

Nuvola informatica (*cloud computing*): trattamento e archiviazione a distanza di dati tramite Internet.

Rete privata virtuale: sistema che consente agli utenti di accedere da remoto a una rete sicura via Internet.

Risposte delle istituzioni

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=61688>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=61688>

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 compiti 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 V (“Finanziamento ed amministrazione dell’Unione”), presieduta da Tony Murphy, Membro della Corte. L’audit è stato diretto da Marek Opioła, Membro della Corte, coadiuvato da Kinga Wisniewska-Danek, capo di Gabinetto, e Bernard Witkos, attaché di Gabinetto; Colm Friel, primo manager; Marion Kilhoffer, capoincarico; Andreas Dürrwanger, Tomasz Kokot e Nikolaos Kylonis, auditor. Jesús Nieto Muñoz e Alexandra Mazilu hanno fornito supporto grafico. Richard Moore ha fornito assistenza linguistica.



Da sinistra a destra: Nikolaos Kylonis, Jesús Nieto Muñoz, Marion Kilhoffer, Marek Opioła, Kinga Wisniewska-Danek, Tomasz Kokot, Colm Friel.

COPYRIGHT

© Unione europea, 2022

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 dei 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 di citare la fonte in maniera appropriata e di indicare le eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Nel caso un contenuto specifico permetta di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o includa lavori di terzi, occorre richiedere una autorizzazione aggiuntiva.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

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

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

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 978-92-847-8397-7	1977-5709	doi:10.2865/39879	QJ-AB-22-016-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-8365-6	1977-5709	doi:10.2865/732784	QJ-AB-22-016-IT-Q

Con il presente audit è stata valutata la resilienza delle istituzioni dell'UE alla prova della COVID-19, ossia come queste abbiano affrontato la pandemia e quali insegnamenti ne abbiano tratto. La Corte ha concluso che le istituzioni, pur avendo piani di continuità operativa concepiti per far fronte a perturbazioni di breve durata e diversi livelli di preparazione, hanno dimostrato la propria resilienza a fronte della crisi causata dalla COVID-19 grazie a una risposta rapida e flessibile e ai precedenti investimenti nella digitalizzazione. Tuttavia, devono valutare meglio le nuove modalità di lavoro introdotte in risposta alla COVID-19 in un contesto post-crisi. La Corte raccomanda alle istituzioni di integrare le perturbazioni di lunga durata nei piani di continuità operativa, di proseguire la digitalizzazione dei servizi amministrativi e di valutare l'adeguatezza delle nuove modalità di lavoro nel contesto post-COVID-19.

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