



2019/2098(DEC)

13.12.2019

PROGETTO DI RELAZIONE

sul discarico per l'esecuzione del bilancio delle agenzie dell'Unione europea per l'esercizio 2018: prestazioni, gestione finanziaria e controllo (2019/2098(DEC))

Commissione per il controllo dei bilanci

Relatore: Ryszard Czarnecki

INDICE

Pagina

1. PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO3

1. PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sul discharge per l'esecuzione del bilancio delle agenzie dell'Unione europea per l'esercizio 2018: prestazioni, gestione finanziaria e controllo (2019/2098(DEC))

Il Parlamento europeo,

- viste le sue decisioni sul discharge per l'esecuzione del bilancio delle agenzie dell'Unione europea per l'esercizio 2018,
- vista la relazione della Commissione sul seguito dato al discharge per l'esercizio 2017 (COM(2019)0334),
- vista la relazione annuale della Corte dei conti¹ sui conti annuali delle agenzie per l'esercizio finanziario 2018,
- visto il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio², in particolare l'articolo 1, paragrafo 2, e l'articolo 208,
- visto il regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012³, in particolare gli articoli 68 e 70,
- visto il regolamento delegato (UE) n. 1271/2013 della Commissione, del 30 settembre 2013, che stabilisce il regolamento finanziario quadro degli organismi di cui all'articolo 208 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio⁴, in particolare l'articolo 110,
- visto il regolamento delegato (UE) 2019/715 della Commissione, del 18 dicembre 2018, relativo al regolamento finanziario quadro degli organismi istituiti in virtù del TFUE e del trattato Euratom, di cui all'articolo 70 del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio⁵, in particolare l'articolo 105,
- visti l'articolo 100 e l'allegato V del suo regolamento,
- visti i pareri della commissione per l'occupazione e gli affari sociali e della

¹ GU C 417 dell'11.12.2019, pag.1.

² GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1.

³ GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1.

⁴ GU L 328 del 7.12.2013, pag. 42.

⁵ GU L 122 del 10.5.2019, pag. 1.

commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni,

- vista la relazione della commissione per il controllo dei bilanci (A9-0000/2019),
- A. considerando che la presente risoluzione contiene, per ciascun organismo di cui all'articolo 208 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 e all'articolo 70 del regolamento (UE, Euratom) n. 2018/1046, le osservazioni orizzontali che accompagnano le decisioni di discarico in conformità dell'articolo 110 del regolamento delegato (UE) n. 1271/2013 della Commissione e dell'articolo 3 dell'allegato V del regolamento del Parlamento;
- B. considerando che, nel contesto della procedura di discarico, l'autorità di discarico sottolinea l'importanza di rafforzare ulteriormente l'efficienza, l'efficacia, l'economia e la responsabilità delle istituzioni dell'Unione e di attuare il concetto della programmazione di bilancio basata sulla performance e della corretta gestione delle risorse umane;
- 1. evidenzia che le agenzie hanno una grande visibilità negli Stati membri e influenzano significativamente le politiche, le decisioni e l'attuazione dei programmi in settori di importanza vitale per i cittadini europei, quali sicurezza, protezione, salute, ricerca, affari economici, libertà e giustizia; ribadisce l'importanza dei compiti svolti dalle agenzie e il loro impatto diretto sulla vita quotidiana dei cittadini dell'Unione; ribadisce altresì l'importanza dell'autonomia delle agenzie, in particolare di quelle di regolamentazione e di quelle la cui funzione consiste nel raccogliere informazioni in maniera indipendente; ricorda che le agenzie sono state istituite principalmente allo scopo di provvedere al funzionamento dei sistemi dell'Unione, di agevolare l'attuazione del mercato unico europeo e di effettuare valutazioni tecniche o scientifiche indipendenti; si compiace, a tale proposito, dell'efficace performance complessiva delle agenzie e dei progressi compiuti nel migliorare la loro visibilità presso i cittadini europei;
- 2. rileva con soddisfazione che, secondo la relazione annuale della Corte dei conti (di seguito la "Corte") sulle agenzie dell'Unione per l'esercizio finanziario 2018 (la "relazione della Corte"), la Corte ha espresso un giudizio di audit senza rilievi sull'affidabilità dei conti di tutte le agenzie; osserva altresì che la Corte ha espresso un giudizio senza rilievi sulla legittimità e regolarità delle entrate alla base dei conti di tutte le agenzie; rileva che la Corte ha espresso un giudizio senza rilievi sulla legittimità e regolarità dei pagamenti alla base dei conti di tutte le agenzie, tranne che per l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO); osserva con rammarico che, per quanto attiene ai pagamenti dell'EASO relativi agli esercizi 2016 e 2017, la Corte ha espresso un giudizio con rilievi;
- 3. osserva che, per le 32 agenzie decentrate dell'Unione, i bilanci del 2018 ammontavano a circa 2,59 miliardi di EUR in stanziamenti d'impegno, il che rappresenta un incremento di circa il 10,22 % rispetto al 2017, e a 2,36 miliardi di EUR in stanziamenti di pagamento, ossia un incremento del 5,13 % rispetto al 2017; rileva inoltre che, dei 2,36 miliardi di EUR, circa 1,70 miliardi provenivano dal bilancio generale dell'Unione, il che rappresenta il 72,16 % del finanziamento totale delle agenzie nel 2018 (contro il 72,08 % del 2017); riconosce inoltre che circa 657 milioni di EUR sono stati finanziati

mediante diritti e oneri, nonché con contributi diretti dei paesi partecipanti;

- ricorda la sua richiesta di razionalizzare e accelerare la procedura di discarico al fine di decidere in merito alla concessione del discarico nell'anno immediatamente successivo all'anno per il quale viene concesso il discarico, concludendo in tal modo la procedura entro l'anno successivo all'esercizio in questione; accoglie con favore, a tale proposito, gli sforzi positivi compiuti e la proficua cooperazione con la rete delle agenzie dell'Unione europea (la "rete") e con le singole agenzie, in particolare con la Corte, il che dimostra un chiaro potenziale di razionalizzazione e accelerazione della procedura da parte loro; apprezza i progressi compiuti finora e invita tutti i soggetti interessati a proseguire i loro sforzi per far avanzare ulteriormente la procedura;

Principali rischi individuati dalla Corte

- rileva con soddisfazione che la Corte, in base a quanto contenuto nella sua relazione, ritiene che il rischio complessivo per l'affidabilità dei conti sia basso per tutte le agenzie, dal momento che detti conti poggiano su principi contabili riconosciuti a livello internazionale e dato che il numero di errori rilevanti riscontrati in passato è stato di modesta entità; constata tuttavia che l'aumento degli accordi di delega con la Commissione che assegnano specifici compiti aggiuntivi ed entrate alle agenzie rappresenta una sfida per la trasparenza e la coerenza del trattamento contabile da parte delle agenzie;
- rileva che, stando a quanto contenuto nella relazione della Corte, quest'ultima ritiene che il rischio complessivo per la legittimità e la regolarità delle entrate alla base dei conti delle agenzie sia basso per la maggior parte delle agenzie e medio per le agenzie parzialmente autofinanziate cui si applicano regolamenti specifici per l'applicazione e la riscossione di tariffe e contributi forniti da operatori economici o paesi cooperanti; osserva che la Corte ritiene che il rischio complessivo per la legittimità e la regolarità delle operazioni alla base dei conti delle agenzie sia medio, con oscillazioni da basso a elevato a seconda degli specifici titoli di bilancio; osserva che il rischio per il Titolo I (spese per il personale) è generalmente basso, per il Titolo II (spese amministrative) viene giudicato medio e per il Titolo III (spese operative) il rischio è giudicato da basso a elevato, a seconda dell'agenzia in esame e della tipologia di spesa operativa sostenuta; sottolinea che le fonti di rischio derivano solitamente dai pagamenti di appalti e sovvenzioni;
- osserva che, secondo la relazione della Corte, il rischio relativo alla sana gestione finanziaria è medio ed è individuato principalmente nei settori delle tecnologie dell'informazione (TI) e degli appalti pubblici; si rammarica del fatto che le tecnologie dell'informazione e gli appalti pubblici restino settori soggetti ad errore;
- evidenzia che la necessità di disporre di strutture e procedure amministrative distinte per tutte le agenzie costituisce un rischio intrinseco per l'efficienza amministrativa;
- osserva che, stando alla relazione della Corte, a seguito delle osservazioni formulate negli anni precedenti e imputabili ai noti sviluppi politici dell'Unione in taluni settori, il rischio individuato in relazione al livello di cooperazione degli Stati membri è elevato per alcune agenzie, in particolare l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) e l'Agenzia europea per le

sostanze chimiche (ECHA);

Gestione finanziaria e di bilancio

10. prende atto della risposta della rete a sostegno dell'invito del Parlamento a fornire riscontri costruttivi alle istituzioni dell'Unione nell'ambito dei negoziati per il quadro finanziario pluriennale post-2020 e rileva che ogni agenzia è stata invitata a effettuare un'analisi della proposta della Commissione per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027;
11. osserva che le relazioni sull'esecuzione del bilancio predisposte da talune agenzie e oggetto di controllo hanno un diverso livello di dettaglio rispetto alle relazioni della maggior parte delle altre agenzie, il che denota la necessità di chiari orientamenti sulla rendicontazione di bilancio delle agenzie; prende atto degli sforzi compiuti al fine di garantire che i conti siano presentati e comunicati in maniera coerente; rileva anche quest'anno le discrepanze tra taluni documenti e informazioni divulgati dalle agenzie, in particolare per quanto riguarda le cifre relative al personale, anche nelle relazioni sulla tabella dell'organico (posti coperti o numero massimo di posti autorizzati a titolo del bilancio dell'Unione); prende atto della risposta fornita dalla rete, che afferma di seguire gli orientamenti della Commissione, i quali sono attualmente in fase di revisione a seguito del nuovo regolamento finanziario e sono quindi attesi prima della fine del 2019; invita nuovamente la Commissione, nei prossimi anni, a fornire automaticamente all'autorità di scarico il bilancio ufficiale (in stanziamenti d'impegno e di pagamento) e le cifre relative al personale (tabella dell'organico, agenti contrattuali ed esperti nazionali distaccati al 31 dicembre dell'anno in questione) delle 32 agenzie decentrate;

Prestazione

12. incoraggia le agenzie e la Commissione ad applicare il principio della programmazione di bilancio basata sulla performance, a ricercare sistematicamente i modi più efficaci di apportare valore aggiunto e a esplorare ulteriormente possibili miglioramenti dell'efficienza in relazione alla gestione delle risorse; prende atto del suggerimento della Corte secondo cui la pubblicazione dei bilanci delle agenzie per attività permetterebbe di collegare le risorse alle attività per le quali sono impiegate;
13. osserva con soddisfazione che la rete è stata istituita dalle agenzie come piattaforma di cooperazione interagenzie al fine di accrescere la loro visibilità, di individuare e promuovere possibili miglioramenti dell'efficienza e di apportare valore aggiunto; riconosce il valore aggiunto della rete per ciò che riguarda la sua cooperazione con il Parlamento e accoglie con favore gli sforzi profusi nel coordinare, raccogliere e consolidare le azioni e le informazioni a vantaggio delle istituzioni dell'Unione; apprezza altresì gli orientamenti forniti dalla rete alle agenzie in relazione agli sforzi volti a ottimizzare la loro capacità di pianificazione, controllo e comunicazione dei risultati, del bilancio e delle risorse utilizzate;
14. osserva con soddisfazione che alcune agenzie cooperano in base al loro raggruppamento tematico, come ad esempio le agenzie del settore "Giustizia e affari interni" e le autorità europee di vigilanza; incoraggia inoltre le altre agenzie a collaborare maggiormente le une con le altre ogniqualvolta possibile, non solo per realizzare servizi condivisi e sinergie, ma anche nei loro settori politici di comune interesse; osserva che la maggior

parte delle agenzie si concentra e si adopera per rafforzare ulteriormente le sinergie e condividere le risorse; osserva che la rete ha creato un catalogo online di servizi condivisi, principalmente nel campo informatico, e che nel 2018 è stato sviluppato un progetto pilota per monitorare l'utilizzo e i benefici dei servizi condivisi, il quale è stato esteso nel 2019 a tutti i servizi oggetto di condivisione;

15. apprende dalla relazione della Corte che nel 2018 sono stati compiuti alcuni progressi in relazione all'introduzione di SYSPER II, lo strumento di gestione delle risorse umane messo a punto dalla Commissione, dal momento che altre cinque agenzie vi hanno aderito nel 2018; osserva tuttavia che i progressi relativi all'attuazione di tale strumento variano a seconda dei casi in ragione della complessità del progetto e delle specificità di ciascuna agenzia; constata inoltre che sono stati compiuti progressi soddisfacenti anche in relazione all'introduzione degli appalti elettronici;

Politica del personale

16. osserva che nel 2018 le 32 agenzie decentrate impiegavano 7 626 funzionari, agenti temporanei, agenti contrattuali ed esperti nazionali distaccati (7 324 nel 2017), il che rappresenta un aumento del 3,74 % rispetto all'anno precedente;
17. apprende dalla relazione della Corte che, a seguito di una rapida analisi di casi effettuata nel 2017 e relativa al modo in cui le agenzie hanno attuato l'impegno di ridurre del 5 % il personale nelle rispettive tabelle dell'organico nel periodo compreso tra il 2014 e il 2018, la Corte è giunta alla conclusione che la riduzione del 5 % è stata attuata, sebbene con alcuni ritardi;
18. apprende dalla relazione della Corte che i pagamenti inclusi nei campioni di audit denotano una tendenza a compensare la mancanza di effettivi (personale statutario) tramite personale esterno, in particolare consulenti informatici che lavorano negli uffici delle agenzie con contratti T&M (*time and means contracts*) nonché personale interinale; osserva che cinque agenzie hanno fatto ricorso a lavoratori interinali forniti da agenzie di lavoro interinale registrate, ma non hanno rispettato tutte le norme stabilite nella direttiva 2008/104/CE⁶ e nella rispettiva normativa nazionale, ad esempio per quanto concerne le condizioni di lavoro dei lavoratori interinali; rileva che tre agenzie hanno utilizzato contratti per la fornitura di servizi di consulenza informatica e di altri tipi di consulenza che erano formulati e/o sono stati eseguiti in un modo che, in pratica, potrebbe comportare la "messa a disposizione" di lavoratori interinali anziché la fornitura di servizi o prodotti chiaramente definiti e come prescritto dalla direttiva 2008/104/CE⁷, dallo Statuto dei funzionari e dalle norme in materia sociale e occupazionale, esponendo tali agenzie a rischi legali e reputazionali;
19. invita tutte le agenzie a comunicare il proprio livello di avvicendamento del personale e a indicare chiaramente le posizioni effettivamente occupate al 31 dicembre dell'esercizio pertinente, al fine di garantire la comparabilità interagenzia;

⁶ Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale (GU L 327 del 5.12.2008, pag. 9).

⁷ Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale (GU L 327 del 5.12.2008, pag. 9).

Appalti

20. apprende dalla relazione della Corte che sono state riscontrate carenze connesse all'eccessiva dipendenza da contraenti, società di consulenza esterne e lavoratori interinali, nonché all'utilizzo di criteri di aggiudicazione non adeguati e alla stipula, non ragionevolmente giustificata, di contratti con soggetti che avevano presentato offerte anormalmente basse; osserva che diverse agenzie hanno affidato all'esterno, in modo esteso, attività periodiche e, occasionalmente, attività fondamentali, il che indebolisce il know-how interno ed il controllo sull'esecuzione dei contratti, con alcune debolezze nella procedura di appalto che potrebbero ostacolare la leale concorrenza e la realizzazione di appalti che presentano il miglior rapporto qualità/prezzo; rileva che, per quanto riguarda sei agenzie, le condizioni riportate nel contratto quadro per la fornitura di servizi di manutenzione e di attrezzature in ambito informatico presentavano punti deboli, poiché permettevano l'acquisto di beni/servizi non ivi specificamente menzionati e non oggetto di una iniziale procedura concorrenziale, oltre a consentire al contraente di applicare maggiorazioni ai prezzi dei beni/servizi forniti da altri fornitori; osserva che, sebbene le agenzie non abbiano il potere di modificare le disposizioni contrattuali di base, i relativi controlli ex ante in materia non hanno verificato l'esattezza delle maggiorazioni applicate dal contraente;
21. constata che le agenzie decentrate e altri organismi, insieme alle otto imprese comuni dell'UE, spingono per ottenere una maggior efficienza amministrativa ed economie di scala tramite un maggiore ricorso a procedure di appalto congiunto; osserva tuttavia che, nonostante detta promettente tendenza, i tentativi di procedure di appalto congiunto non hanno sempre avuto buon esito, ad esempio a causa di un'analisi di mercato non adeguata;

Prevenzione e gestione dei conflitti d'interesse e trasparenza

22. osserva che il 2 aprile 2019 è stato organizzato, su richiesta della commissione per le petizioni, un seminario sul tema "Conflitti di interessi: Integrità, responsabilità e trasparenza nelle istituzioni e nelle agenzie dell'UE", durante il quale sono stati presentati i risultati preliminari dello studio dal titolo "Conflitti di interessi e agenzie dell'UE"; osserva che il predetto studio, che dovrebbe essere pubblicato nel gennaio 2020, fornirà un quadro completo e un'analisi delle politiche volte a evitare conflitti di interesse nelle varie agenzie e formulerà anche raccomandazioni ai fini di un migliore controllo delle politiche in materia di conflitti di interesse nelle agenzie; invita la rete a riferire all'autorità di scarico in merito agli sviluppi riguardanti l'applicazione e i possibili cambiamenti a livello di regolamenti e politiche in materia di conflitti di interessi;
23. si compiace che la maggior parte delle agenzie, ad eccezione del Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CdT) e dell'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA), disponga di orientamenti per garantire l'accesso del pubblico ai documenti; osserva tuttavia che, prima della fine di quest'anno, il CdT prevede di mettere a punto orientamenti al riguardo e che eu-LISA intende elaborare norme interne su come gestire le richieste di accesso ai documenti pubblici, impegnandosi ad adottarle nel 2020;

Controlli interni

24. prende atto dell'osservazione della Corte secondo cui le agenzie, quando utilizzano contratti interistituzionali, rimangono responsabili del rispetto dei principi relativi agli appalti pubblici per gli specifici acquisti da esse compiuti, e i controlli interni delle agenzie devono assicurare il rispetto di detti principi;
25. osserva che alla fine del 2018 i consigli/comitati di 29 agenzie avevano adottato il quadro rivisto di controllo interno della Commissione e che 15 agenzie avevano anche riferito in merito alla sua attuazione; caldeggia l'adozione e l'attuazione del quadro di controllo interno da parte di tutte le agenzie al fine di allineare le norme di controllo ai più elevati standard internazionali e di far sì che i controlli interni sostengano il processo decisionale in modo efficace ed efficiente;
26. apprende dalla relazione della Corte che cinque agenzie non dispongono di politiche che definiscano le rispettive funzioni sensibili ed i connessi controlli di mitigazione, aspetto che mirerebbe a ridurre ad un livello accettabile il rischio di abuso dei poteri delegati al personale e che dovrebbe essere un elemento standard del controllo interno;

Altre osservazioni

27. apprende dalla relazione della Corte che le agenzie con sede a Londra, l'Autorità bancaria europea (ABE) e l'Agenzia europea per i medicinali (EMA), hanno lasciato il Regno Unito nel 2019 e che i rispettivi conti includono accantonamenti per i relativi costi di trasloco; rileva inoltre, nel caso dell'EMA, che la Corte ha segnalato gli sviluppi dovuti al contratto di locazione nonché l'incertezza riguardo alla completa perdita di organico successiva al trasferimento dell'agenzia; osserva inoltre con preoccupazione che, per entrambe le agenzie, la Corte ha altresì segnalato possibili diminuzioni delle entrate a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione europea;

o

o o

28. rinvia, per altre osservazioni di natura orizzontale che accompagnano la decisione di scarico, alla sua risoluzione del 29 marzo 2020⁸ sulle prestazioni, la gestione finanziaria e il controllo delle agenzie.

⁸ Testi approvati di tale data, P9_TA(2020)0000.