COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 29.4.2020
COM(2020) 184 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E ALLA CORTE DEI CONTI

Valutazione dell'Agenzia esecutiva per i consumatori, la salute, l'agricoltura e la sicurezza alimentare, dell'Agenzia esecutiva per le piccole e medie imprese, dell'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti, dell'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura, dell'Agenzia esecutiva per la ricerca e dell'Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca

{SWD(2020) 73 final} - {SWD(2020) 74 final} - {SWD(2020) 75 final} -
{SWD(2020) 76 final} - {SWD(2020) 77 final} - {SWD(2020) 78 final}

Introduzione

Per conseguire i suoi obiettivi, l'Unione europea sostiene un'ampia gamma di settori di intervento attraverso numerosi programmi di finanziamento. I programmi forniscono sovvenzioni e altre forme di finanziamento a Stati membri, imprese, ricercatori, organizzazioni non governative e altri soggetti. Conformemente all'articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Commissione è responsabile dell'esecuzione del bilancio. A norma dell'articolo 62 del regolamento finanziario, la Commissione esegue direttamente il bilancio, in regime di gestione concorrente con gli Stati membri o indirettamente, affidando compiti di esecuzione del bilancio a terzi (come paesi terzi, organizzazioni degli Stati membri, organizzazioni internazionali, organismi di partenariato pubblico-privato).

Per i programmi gestiti direttamente, nel 2003 la Commissione ha deciso che era opportuno delegare ad alcune agenzie esecutive la gestione di determinati compiti relativi all'attuazione di alcuni programmi, in modo da potersi concentrare sui suoi compiti fondamentali. Tali agenzie sono state istituite[1] come entità specializzate per lo svolgimento di alcuni compiti specifici nel corso dell'intera durata di un determinato progetto, per l'esecuzione del bilancio e la fornitura di informazioni pertinenti ai responsabili politici. Le agenzie esecutive sono enti autonomi sotto la supervisione della Commissione.

Al fine di conseguire i loro obiettivi, le agenzie svolgono procedure di aggiudicazione di appalti pubblici e di sovvenzioni, gestiscono contratti ed eseguono le necessarie procedure di bilancio. Inoltre, le agenzie sostengono l'attuazione dei programmi, per esempio mediante la raccolta, il trattamento e la messa a disposizione delle relative informazioni; monitorano l'avanzamento e l'impatto dei progetti; informano i potenziali richiedenti in merito alle opportunità di finanziamento e forniscono sostegno a richiedenti e beneficiari nell'applicazione delle procedure; inoltre, informano la Commissione in merito all'attuazione dei programmi, ai risultati dei progetti e al loro impatto. L'esternalizzazione dei compiti di gestione deve tuttavia restare entro i limiti del sistema istituzionale stabilito dal trattato. Ciò significa che non dovrebbero essere esternalizzati i compiti che il trattato assegna alle istituzioni e che richiedono un margine di discrezionalità per tradurre in atto scelte politiche. L'esternalizzazione dovrebbe inoltre essere subordinata a un'analisi costi-benefici.

Attualmente sei agenzie esecutive gestiscono programmi di finanziamento nei seguenti settori: la ricerca e l'innovazione, l'istruzione, la cittadinanza, la cultura, l'ambiente, l'azione per il clima, i trasporti, l'energia, le telecomunicazioni, l'agricoltura, i prodotti alimentari, la salute, i consumatori, la competitività e le piccole e medie imprese.

[1]Regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari (GU L 11 del 16.1.2003, pag. 1).

Agenzia esecutiva	**Numero dei membri del personale (fonte: bilanci annuali)**						
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Agenzia esecutiva per i consumatori, la salute, l'agricoltura e la sicurezza alimentare (CHAFEA)	50	51	60	65	71	76	79
Agenzia esecutiva per le piccole e le medie imprese (EASME)	308	394	437	447	462	489	506
Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA)	162	197	247	267	293	302	313
Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA)	436	441	442	442	442	438	438
Agenzia esecutiva per la ricerca (REA);	580	630	649	670	730	745	785
Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca (ERCEA)	389	413	447	468	484	508	529
TOTALE	**1 925**	**2 126**	**2 282**	**2 359**	**2 463**	**2 558**	**2 650**

Prima di esternalizzare i compiti alle agenzie esecutive, la Commissione ha effettuato un'analisi costi-benefici preliminare (ex ante), esaminando diversi aspetti: 1) i costi di coordinamento e di controllo; 2) l'impatto sulle risorse umane; 3) l'efficacia e la flessibilità nell'esecuzione dei compiti esternalizzati; 4) la semplificazione delle procedure utilizzate; 5) la prossimità dell'azione esternalizzata rispetto ai beneficiari finali; 6) la visibilità dell'UE come promotrice del programma UE in questione; e 7) il mantenimento di un livello adeguato di know-how all'interno della Commissione[2].

Secondo l'analisi costi-benefici effettuata nel 2013, la delega alle agenzie di alcuni compiti di gestione dei programmi era stimata più efficace in termini di costi rispetto al mantenimento delle attività all'interno. Secondo questa analisi, si sarebbero realizzati dei vantaggi qualitativi se le agenzie, in base alle loro competenze fondamentali e identità di immagine, avessero ottenuto competenze più coerenti per i portafogli di determinati programmi. Inoltre, secondo le proiezioni di tale analisi, unificando la gestione di diversi programmi UE si sarebbero conseguite sinergie, semplificazioni ed economie di scala.

Al fine di valutare le prestazioni delle agenzie, sono stati definiti degli indicatori chiave di prestazione che vengono monitorati costantemente. Tre anni dopo l'istituzione di ciascuna agenzia[3], e successivamente ogni tre anni, la Commissione deve valutare se ciascuna agenzia funziona bene, accertandosi che i risultati previsti dall'analisi ex-ante dei costi-benefici siano stati conseguiti. Su tale base può individuare possibili ambiti di miglioramento ed eventualmente riesaminare la portata dei compiti che delega.

[2]Analisi costi-benefici in vista della delega alle agenzie esecutive di taluni compiti relativi all'attuazione di programmi dell'Unione 2014-2020 — Relazione finale per la Commissione del 19 agosto 2013.
[3]Articolo 25 del regolamento del Consiglio 58/2003.

La Commissione ha valutato individualmente le prestazioni di tutte e sei le agenzie esecutive[4] nel 2018/2019. Tutte le valutazioni sono state corroborate da studi esterni[5] che hanno seguito la medesima metodologia e applicato i principi della Commissione per legiferare meglio[6]. Le valutazioni hanno esaminato se le agenzie avevano assolto i loro compiti in maniera efficace ed efficiente, se vi erano sovrapposizioni, lacune o incoerenze nella gestione del portafoglio di programmi da parte delle agenzie e se vi era una chiara delineazione dei compiti tra ciascuna agenzia e le DG di riferimento o altre agenzie esecutive[7]. Le valutazioni comprendono un'analisi costi-benefici retrospettiva che confronta le effettive prestazioni nel periodo triennale di valutazione con le prestazioni previste nell'analisi costi-benefici ex ante.

Le singole valutazioni riguardano il periodo dal 2014 al 2016 per la CHAFEA, l'INEA e l'EASME, il periodo dal 2015 al 2017 per l'EACEA e il periodo da metà 2015 a metà 2018 per l'ERCEA e la REA. Il periodo di valutazione varia perché le agenzie sono state create in momenti diversi.

Risultati

In generale, dalle valutazioni è emerso che le sei agenzie esecutive sono state efficaci ed efficienti nel periodo analizzato; hanno conseguito i loro obiettivi e la grande maggioranza dei traguardi fissati per i loro indicatori chiave di prestazione e sono riuscite a far fronte a un ambiente complesso, che ha comportato nuovi mandati, modifiche del portafoglio, modifiche della struttura organizzativa e modifiche della loro governance, nonché picchi di carico di lavoro molto elevati associati a vincoli in termini di risorse umane. Le parti interessate sono state intervistate e hanno fornito una valutazione generalmente molto positiva del rapporto tra le agenzie esecutive e i servizi della Commissione, circostanza questa che consente alla Commissione di concentrarsi sui suoi compiti principali e di essere informata in merito all'attuazione e ai risultati dei programmi. I beneficiari e gli esperti che lavorano con le

[4]Valutazione dell'Agenzia esecutiva per i consumatori, la salute, l'agricoltura e l'alimentazione (CHAFEA), SWD(2020) 75;
valutazione dell'Agenzia esecutiva per le piccole e medie imprese (EASME), SWD(2020) 76;
valutazione dell'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA), SWD(2020) 73;
valutazione dell'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA), SWD(2020) 78;
valutazione dell'Agenzia esecutiva per la ricerca SWD(2020) 77;
valutazione dell'Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca (ERCEA), SWD(2020) 74.

[5]Study supporting the evaluation of the Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency (CHAFEA) 2014-2016, Public Policy and Management Institute (PPMI), Center for Strategy & Evaluation Services (CSES) e Università di Maastricht;
Evaluation of the Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (EASME) 2014-2016, Valdani Vicari & Associati e Deloitte;
Study supporting the Evaluation of the Innovation and Networks Executive Agency (INEA) 2014-2016, Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES), Public Policy and Management Institute (PPMI) e Centre for Industrial Studies (CSIL);
Study supporting the evaluation of the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA) 2015-2017, Public Policy e Management Institute (PPMI);
Study supporting the Research Executive Agency (REA) 2015-2018, Public Policy and Management Institute (PPMI), Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) e IDEA Consult;
Study supporting the evaluation of the European Research Council Executive Agency (ERCEA) 2015-2018, Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) e Public Policy and Management Institute (PPMI).

[6] Orientamenti SWD: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_it.
Strumenti: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_it

[7]Gli orientamenti della Commissione per legiferare meglio sono stati applicati in maniera proporzionata. Non è stato necessario valutare i criteri di "valore aggiunto europeo" e di "pertinenza" poiché le agenzie svolgono compiti che il legislatore UE aveva affidato alla Commissione.

agenzie hanno valutato molto positivamente queste ultime e il personale delle agenzie si è espresso generalmente in maniera positiva riguardo alle agenzie come datori di lavoro.

Oltre a tale quadro generale positivo, le singole valutazioni hanno individuato una serie di problemi e di carenze ad essi correlate. Tali problemi includono: 1) il conseguimento degli obiettivi da parte delle agenzie; 2) il fatto che diverse agenzie gestiscono parti di uno stesso programma; 3) la diversità dei portafogli di programmi; 4) il rapporto con le DG di riferimento; 5) il rapporto con i beneficiari; 6) l'efficacia in termini di costi; 7) la gestione delle risorse umane e 8) la modifica del mandato. Questi otto aspetti sono discussi in maniera dettagliata nei capitoli che seguono. La Commissione terrà conto degli insegnamenti ricavati quando predisporrà la delega dei compiti alle agenzie esecutive nel contesto di programmi ai sensi del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

1. Buoni risultati per (pressoché tutti) gli indicatori chiave di prestazione

Nel complesso, le sei agenzie esecutive hanno gestito i programmi delegati in maniera efficiente e hanno ottenuto risultati molto buoni per la maggior parte degli indicatori chiave di prestazione[8]. Gli indicatori per le agenzie esecutive riguardano la gestione finanziaria, in particolare la valutazione tempestiva e la finalizzazione delle sovvenzioni: tempistiche per la fornitura di informazioni, tempistiche per la stipula di contratti, tempistiche per la concessione di sovvenzioni ed esecuzione tempestiva dei pagamenti. Talune agenzie hanno costantemente conseguito tutti o la maggior parte dei loro traguardi in termini di tempestività nella valutazione, nella conclusione di convenzioni di sovvenzione e nell'esecuzione di pagamenti (REA, ERCEA, EACEA, CHAFEA) oppure li hanno addirittura superati (tempistiche per il pagamento presso l'INEA). Un numero davvero esiguo di agenzie non ha conseguito alcuni dei suoi obiettivi: l'EASME all'inizio del periodo di programmazione e l'INEA in relazione alle tempistiche per il pagamento di un programma derivante dal precedente periodo di programmazione nel corso di un anno (2015). Diverse agenzie hanno altresì conseguito la piena esecuzione annuale del proprio bilancio operativo (REA ed ERCEA). Tale efficienza nella gestione finanziaria lascia spazio a traguardi più ambiziosi per taluni indicatori.

Per quanto riguarda la legittimità e la regolarità delle transazioni, i tassi di errore dei programmi del periodo 2014-2020 sono considerati migliori rispetto a quelli della precedente generazione di programmi (2007-2013). Le agenzie stanno comunque ancora gestendo progetti relativi ai programmi del periodo 2007-2013 e, pertanto, durante il periodo di valutazione tre agenzie (REA, EASME ed EACEA) hanno emesso ancora delle riserve nelle loro relazioni annuali di attività per tassi di errore superiori alla soglia di rilevanza del 2 % per i programmi del periodo 2007-2013. Si tratta, in questo caso, di un problema ereditato dal passato che scomparirà progressivamente quando tutti i progetti di tali programmi saranno stati chiusi[9]. Un solo programma dell'attuale periodo di programmazione (il programma per le piccole e medie imprese, COSME) ha presentato un tasso di errore temporaneo elevato per il

[8] Parallelamente alle valutazioni, la Corte dei conti europea ha svolto un audit sulle prestazioni dell'INEA per quanto riguarda l'attuazione del meccanismo per collegare l'Europa (relazione speciale n. 19/2019 del 7 novembre 2019 "L'INEA ha prodotto benefici, ma vanno affrontate le carenze dell'MCE"). Per quanto riguarda gli indicatori chiave di prestazione dell'INEA, la Corte ha riconosciuto che l'INEA ha raggiunto gli obiettivi, ma ha raccomandato di definire obiettivi e indicatori più orientati ai risultati come futuri indicatori chiave di prestazione. Nella sua risposta alla relazione della Corte, la Commissione ha sostenuto che gli indicatori dell'INEA sono idonei a misurare le prestazioni dell'INEA in conformità del mandato che essa ha ricevuto dalla Commissione e dovrebbero essere distinti dagli indicatori chiave di prestazione che misurano i risultati dei programmi stessi.

[9] In considerazione della modesta incidenza finanziaria sul portafoglio finanziario complessivo delle agenzie, queste riserve sono state sciolte dalle tre agenzie esecutive nelle relazioni annuali di attività per il 2019.

quale l'agenzia EASME ha dovuto emettere una riserva nel 2018. L'agenzia ha messo in atto misure correttive che hanno migliorato la situazione e, a partire dal 2019, la riserva è stata sciolta.

Dalle valutazioni è emerso che i miglioramenti apportati agli strumenti informatici e alle procedure hanno rappresentato dei fattori chiave che hanno contribuito a migliorare gli indicatori chiave di prestazione delle agenzie. Introducendo nuovi strumenti informatici, la CHAFEA ha migliorato l'efficienza delle sue operazioni e l'esecuzione dei suoi compiti nel quadro dei suoi sistemi di gestione dei progetti. Le semplificazioni amministrative (il passaggio alla rendicontazione elettronica e a flussi di lavoro parzialmente automatizzati) attuate dall'ERCEA e dalla REA hanno determinato miglioramenti dell'efficienza. L'EACEA ha semplificato e ottimizzato ulteriormente le proprie modalità di gestione interna e dei programmi. Presso l'INEA si è provveduto invece a un miglioramento e ad una semplificazione delle procedure di pagamento[10].

Dalle valutazioni emerge che le agenzie hanno messo in atto processi e procedure adeguati e che dispongono di sistemi di controllo interno che contribuiscono alla loro efficienza ed efficacia. Le agenzie hanno elaborato solide norme di controllo interno (ad eccezione dell'EACEA che ha definito il proprio sistema di controllo interno come parzialmente funzionante nel 2017 e nel 2018), anche per quanto riguarda la gestione delle risorse finanziarie e umane. Inoltre, hanno messo in atto un ampio numero di meccanismi di controllo e rendicontazione che consentono di monitorare attentamente i progressi rispetto agli obiettivi e di prevenire e attenuare i rischi per le loro operazioni in maniera tempestiva ed efficace.

La valutazione dell'EACEA ha evidenziato le gravi carenze individuate in due audit del Servizio di audit interno sulla gestione delle sovvenzioni — dall'invito a presentare proposte fino alla firma dei contratti e dal monitoraggio del progetto fino al pagamento. Tali carenze riguardavano la progettazione e l'attuazione delle procedure di selezione dell'agenzia per Erasmus+ ed Europa creativa. Le raccomandazioni dell'audit hanno rilevato la necessità di intervenire in merito all'ambiente di controllo per le sovvenzioni, al processo di valutazione, ai comitati di valutazione e al ruolo degli esperti, nonché alla fase di stipula dei contratti. L'agenzia ha redatto e attuato un piano d'azione per ciascun audit per affrontare le questioni rilevate e ha modificato le proprie procedure di valutazione delle proposte. Una delle principali azioni intraprese dalla nuova direzione dell'agenzia è stata un'ampia modifica organizzativa per migliorare e strutturare meglio il quadro di controllo interno dell'agenzia. La situazione è ora migliorata: il servizio di audit interno ha chiuso le raccomandazioni relative al primo audit (dall'invito a presentare proposte fino alla firma dei contratti). Di conseguenza, la riserva formulata dall'agenzia a causa delle suddette carenze nei controlli interni è stata sciolta a partire dalla relazione annuale di attività 2019. Per il secondo audit (dal monitoraggio del progetto al pagamento), la chiusura di tutte le raccomandazioni in sospeso da parte del servizio di audit interno è attesa per la metà del 2020. La Commissione, in particolare le DG di riferimento dell'EACEA, ha seguito attentamente il modo in cui le azioni volte a rafforzare i controlli interni sono state attuate attraverso meccanismi di vigilanza più chiari e rafforzati.

La relazione speciale della Corte dei conti sull'assolvimento dei compiti da parte dell'INEA ha confermato i buoni risultati della gestione dell'INEA grazie all'uso di procedure standardizzate.

2. Come garantire un'attuazione coerente a livello generale in caso di programmi dell'UE gestiti da più agenzie

Nel periodo successivo al 2014 il programma di ricerca di Orizzonte 2020 è stato attuato da diverse agenzie esecutive. In termini di dotazione finanziaria Orizzonte 2020 è il programma di dimensioni maggiori tra quelli delegati ad agenzie esecutive. Nel 2013 la Commissione ha deciso di delegare diversi assi di attività di Orizzonte 2020 a quattro diverse agenzie: REA, ERCEA, INEA e EASME. Nel 2014 è stato istituito il Centro comune di supporto (ora denominato Centro comune di attuazione), ospitato da un servizio della Commissione (DG Ricerca e innovazione), con l'obiettivo di garantire un'attuazione coerente di Orizzonte 2020. Tale Centro mira a fornire alle DG della Commissione, alle agenzie esecutive e alle imprese comuni che si occupano del programma un sostegno comune ai processi operativi collegati alla gestione delle sovvenzioni, alle tecnologie dell'informazione, ai servizi legali, di audit e di gestione dei dati.

Sebbene le quattro agenzie esecutive interessate abbiano riconosciuto a livello generale che era necessario adottare un approccio più standardizzato all'interno dei servizi che si occupano di ricerca, tale approccio rappresentava una sfida per l'ERCEA in ragione delle specificità del Consiglio europeo della ricerca. L'agenzia ha dato prova di flessibilità per quanto riguarda le possibili integrazioni in un approccio comune di alcuni degli aspetti più differenziati delle sue attività, tra i quali: sovvenzioni a beneficiari singoli anziché soltanto ad istituti; differenze nella selezione e nella gestione di esperti; l'obbligo di fornire servizi al consiglio scientifico e le conseguenti differenze in termini di rendicontazione in merito ai progetti e di seguito. Sebbene siano state riscontrate difficoltà per quanto riguarda la rapidità con cui il Centro comune di supporto è stato in grado di sviluppare nuovi dispositivi informatici per sostenere la messa in atto di nuovi strumenti, il Centro è stato comunque considerato capace di rispondere ad esigenze specifiche.

La REA è stata inoltre incaricata di fornire servizi di sostegno amministrativo e logistico a tutti i soggetti coinvolti nella gestione di Orizzonte 2020. Dalla valutazione è emerso che l'estensione del mandato della REA al fine di includere la fornitura di servizi di sostegno comune amministrativo e logistico ai servizi che si occupano di ricerca e innovazione ha rafforzato la coerenza, in particolare attraverso l'introduzione di un approccio comune nel quadro di Orizzonte 2020. La REA è stata inoltre incaricata di fornire servizi di convalida dei partecipanti, non soltanto per Orizzonte 2020 ma anche per un'ampia gamma di programmi: Erasmus+, Europa creativa, Europa per i cittadini, Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario, Competitività delle piccole e medie imprese (COSME), programmi per la salute e i consumatori, Fondo di ricerca carbone e acciaio, Programma quadro per la competitività e l'innovazione, Fondo Sicurezza interna, Fondo Asilo, migrazione e integrazione, Programma Diritti, uguaglianza, cittadinanza e giustizia e fondo per la fornitura di informazioni e la promozione di misure relative a prodotti agricoli attuate nel mercato interno e in paesi terzi.

A partire dal 1° gennaio 2018, nel contesto dell'ambito della zona unica di scambio di dati elettronici (SEDIA), la Commissione ha centralizzato nella REA la convalida giuridica di terzi e la preparazione di valutazioni della capacità finanziaria per tutti i servizi della Commissione e per tutte le agenzie esecutive che attuano sovvenzioni e appalti. La REA ha fornito un servizio di elevata qualità ed efficace ai propri clienti e ad altre parti interessate per la gestione e la fornitura di servizi centrali di sostegno. Ha conseguito o superato i propri traguardi fissati nei suoi indicatori chiave di prestazione. L'agenzia ha affrontato bene l'aumento del carico di lavoro in seguito all'espansione del suo mandato per includere l'iniziativa SEDIA. Nel complesso, tali sviluppi dimostrano che la REA sta diventando

sempre più un fornitore centrale di servizi di sostegno ai servizi della Commissione e alle agenzie esecutive.

3. Gestione di più programmi dell'UE da parte di una sola agenzia: come gestire la diversità.

Le valutazioni hanno mostrato che lavorare con un numero relativamente elevato di settori tematici e compiti diversi può rappresentare una sfida per l'efficacia delle agenzie. Ad esempio, l'ampiezza della gamma di attività delegate all'EACEA (Erasmus +); Europa creativa, Europa per i cittadini, Corpo europeo di solidarietà e Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario) significa che l'agenzia è stata confrontata con azioni molto diverse in termini di portata e dimensioni. La CHAFEA gestisce programmi nei settori dei consumatori, della salute, dell'agricoltura e della sicurezza alimentare. I suoi compiti comprendono la gestione di appalti e sovvenzioni e l'organizzazione di eventi politici. Questa diversità di programmi e compiti ha comportato un'organizzazione piuttosto diversificata delle diverse unità in seno alla CHAFEA. Il risultato è un ambiente di lavoro complesso, nel quale le possibilità di sinergie sono limitate.

L'EASME gestisce un ampio portafoglio di programmi riguardanti COSME, Orizzonte 2020, il programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Sebbene le prestazioni dell'agenzia siano state considerate nel complesso efficaci, il portafoglio diversificato ha comportato un elevato carico di lavoro e la necessità di coordinarsi con un gran numero di DG di riferimento. Di conseguenza, la gestione dei nuovi inviti a presentare proposte e delle attività conseguenti è stata più complessa.

In seno all'INEA, la valutazione ha rilevato difficoltà legate alla diversità del portafoglio: ad esempio, durante la preparazione dei programmi di lavoro, è stato osservato che una migliore pianificazione degli inviti a presentare proposte tra i tre settori (trasporti, energia e telecomunicazioni) del meccanismo per collegare l'Europa (MCE) comporterebbe un potenziale guadagno in termini di efficienza.

I portafogli di programmi delle agenzie sono stati valutati coerenti anche se si prevedevano ulteriori miglioramenti delle sinergie. Nel 2016, nel contesto del meccanismo per collegare l'Europa, la Commissione e l'INEA hanno lanciato un invito a presentare proposte che mirava a progetti di sinergia nei settori dell'energia e dei trasporti. Tale invito congiunto non ha avuto un esito del tutto positivo, poiché le condizioni di ammissibilità ai sensi del regolamento sul meccanismo per collegare l'Europa erano troppo restrittive. Sono state inoltre previste sinergie tra il meccanismo per collegare l'Europa e gli assi di attività dei trasporti e dell'energia di Orizzonte 2020, tuttavia, sono state registrate meno sinergie del previsto principalmente a causa di tempistiche diverse (la ricerca richiede tempo per mettere in atto progetti di infrastrutture)[11].

Per quanto concerne l'EASME, dalla valutazione è emerso che esiste un elevato potenziale per la creazione di sinergie tra i vari programmi gestiti dall'agenzia in ragione delle loro affinità tematiche. Nonostante la strutturazione organizzativa dell'agenzia costituita da dipartimenti multi-programma che facilitano la cooperazione tra programmi, la valutazione ha rilevato la tendenza a lavorare per compartimenti stagni. Ciò è stato dovuto all'esistenza di obiettivi e

[11] La relazione speciale della Corte dei conti sui risultati dell'INEA ha confermato che il potenziale di ulteriori sinergie tra l'MCE e Orizzonte 2020 e tra le varie componenti dell'MCE non è ancora pienamente realizzato.

procedure diversi che hanno reso difficile sfruttare eventuali sinergie. Al contrario, la rete Enterprise Europe, utilizzata tanto per lo strumento Orizzonte 2020 per le piccole e medie imprese quanto per il programma COSME, è risultata essere un buon esempio di sinergia. Includere LIFE e Orizzonte 2020 nel portafoglio di un'unica agenzia ha altresì consentito ulteriori sinergie tra progetti in materia di sostenibilità e transizione verso un'economia climaticamente neutra.

In taluni casi, dovrebbero essere migliorate anche le sinergie attraverso l'uso di strumenti e processi informatici, ad esempio nel caso della CHAFEA e dell'INEA. L'asse di attività del meccanismo per collegare l'Europa dedicato alle telecomunicazioni presenta tipi e numeri di beneficiari diversi rispetto ai due altri assi di attività di tale meccanismo che limitano la possibilità di sinergie. Nel contesto dell'EASME sono stati registrati tentativi di armonizzazione delle procedure e dei modelli tra i diversi programmi. L'applicazione dell'approccio comune e degli strumenti comuni di Orizzonte 2020 ad altri programmi è iniziata con un certo successo presso l'INEA con il meccanismo per collegare l'Europa e presso l'EASME con il FEAMP e COSME e con miglioramenti limitati invece presso la CHAFEA. La loro applicazione a LIFE nel contesto dell'EASME è appena iniziata e non è ancora disponibile alcuna misurazione.

La diversità delle aree tematiche va di pari passo con un maggior numero di DG di riferimento. Ciò ha conseguenze sulla governance delle singole agenzie ma anche sulla collaborazione pratica tra le agenzie e le DG.

4. Rapporti con le DG di riferimento: la sfida di lavorare insieme

Il regolamento quadro[12] stabilisce disposizioni generali per tutte le agenzie esecutive. Ciascuna agenzia è istituita mediante una singola decisione della Commissione (atto di costituzione) e i programmi sono delegati mediante atti delegati che identificano le rispettive DG di riferimento. Un memorandum d'intesa tra ciascuna agenzia e DG di riferimento stabilisce disposizioni flessibili per garantire la coerenza generale delle politiche e la comunicazione tra l'agenzia e le DG di riferimento, al fine di evitare la duplicazione e la microgestione. La Commissione ha inoltre fornito ulteriori orientamenti nelle linee guida sulle agenzie esecutive[13].
In generale, tra le agenzie e le loro DG di riferimento non sono state riscontrate prove di duplicazione, sovrapposizioni o incoerenze e la delimitazione delle responsabilità tra le agenzie e le loro DG di riferimento è risultata in linea di massima chiara. Dalle valutazioni è emerso che i meccanismi di comunicazione formale e informale tra le agenzie e la Commissione sono sufficientemente frequenti ed efficaci per garantire che le DG di riferimento siano tenute informate in merito alle prestazioni delle agenzie e alla situazione corrente di attuazione dei programmi dell'UE. Anche il distacco di funzionari della Commissione che vanno ad occupare posizioni dirigenziali in seno alle agenzie, nonché la presenza di una parte significativa del personale con precedenti esperienze nei servizi della Commissione sono aspetti che sono stati menzionati come punti di forza che forniscono alle agenzie un elevato grado di competenza e conoscenza dei programmi e delle politiche delle

[12]Regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari (GU L 11 del 16.1.2003, pag. 1).
[13]Linee guida per l'istituzione e il funzionamento di agenzie esecutive finanziate dal bilancio dell'Unione [C(2014) 9109].

DG di riferimento (in particolare durante il periodo transitorio). Ciò ha altresì contribuito a promuovere un rapporto più stretto tra le due parti.

In un numero limitato di casi, sono state segnalate evidenze di una duplicazione delle attività e di microgestione (CHAFEA). In altre occasioni, è stato necessario chiarire o aggiornare il ruolo di controllo delle DG di riferimento (EACEA). Analogamente, quando nuovi programmi precedentemente gestiti dalla Commissione sono stati affidati all'EASME e quando, ad esempio, il personale della Commissione è stato assunto in seno all'EASME, in taluni casi la suddivisione dei compiti tra l'agenzia e le sue DG di riferimento è risultata confusa. In alcuni casi, dalle valutazioni è emerso che i protocolli d'intesa e le linee guida sulle agenzie esecutive potrebbero essere talvolta migliorati definendo meglio il ruolo delle DG di riferimento in termini di governance e suddivisione dei compiti tra agenzia e DG di riferimento. Nel 2019-2020, il servizio di audit interno della Commissione ha analizzato anche la situazione attuale per quanto riguarda la governance e la vigilanza delle agenzie esecutive. Sulla base di tale analisi, ha individuato un certo numero di migliori pratiche o consigli (ad esempio, una definizione più chiara della supervisione, il ruolo della principale DG di riferimento, orientamenti in materia di controllo interno e di relazioni, ecc.) che i servizi della Commissione prenderanno in considerazione in sede di revisione del quadro di vigilanza delle agenzie esecutive.

Anche la distanza è stata considerata un ostacolo per il buon rapporto tra le agenzie e le DG di riferimento. Per la CHAFEA, la distanza tra l'agenzia lussemburghese e alcune delle sue DG di riferimento con sede a Bruxelles è stata addotta come motivo di alcune difficoltà tra l'agenzia e i servizi della Commissione. La valutazione dell'EACEA ha evidenziato che il trasferimento dell'agenzia a Bruxelles vicino agli edifici delle DG di riferimento ha contribuito al dialogo e ha migliorato la collaborazione tra le due parti.

La comunicazione tra agenzie e servizi della Commissione è fondamentale: sono state adottate varie misure formali (riunioni dei comitati direttivi) o informali (riunioni regolari tra un'unità della Commissione e la sua unità di contatto presso l'agenzia oppure accesso diretto a banche dati) per facilitare una comunicazione efficace e un contatto diretto tra l'agenzia e le DG di riferimento. La comunicazione è particolarmente importante in circostanze nelle quali le agenzie devono riferire in merito ai risultati dell'attuazione di programmi.

Un obiettivo dell'istituzione di agenzie esecutive era consentire alla Commissione di concentrarsi principalmente sui suoi compiti essenziali. Le valutazioni hanno confermato che l'esistenza delle agenzie esecutive e il loro ruolo nell'attuazione dei programmi hanno consentito alla Commissione di concentrarsi sulla definizione delle politiche. Inoltre, la definizione delle politiche si basa in parte sul riscontro ricevuto dai programmi e sull'attuazione dei progetti. Le agenzie esecutive svolgono un ruolo chiave nel raccogliere queste informazioni sul campo e trasformarle nel riscontro sulle politiche di cui hanno bisogno i servizi della Commissione. Dalle valutazioni è emerso che tutte e sei le agenzie esecutive forniscono riscontro sulle politiche alla Commissione, talvolta già in maniera molto esaustiva in merito a temi specifici.
Le agenzie forniscono riscontro sulle politiche attraverso diversi canali: riunioni, relazioni, briefing o condivisione dei dati. Il sostegno politico può essere fornito su base regolare o come risposta a richieste specifiche da parte della DG di riferimento. La REA ha sviluppato un meccanismo esaustivo e strutturato di riscontro sulle politiche, ha creato una task force per il monitoraggio dei progetti e il riscontro sulle politiche e ha prodotto un catalogo di opzioni per fornire assistenza alle DG di riferimento nel formulare meglio le loro esigenze di sostegno strategico. Sono state organizzate iniziative specifiche destinate a rafforzare la pertinenza del

riscontro sulle politiche, quali eventi per riesaminare gli insegnamenti tratti e i risultati delle ricerche in gruppi tematici di progetti e la creazione di una rete del personale. La REA ha compiuto progressi in materia elaborando piani annuali di feedback sulle politiche adattati a ciascuna delle parti del programma delegate che sono concordate tra l'agenzia e la DG di appartenenza. Nel luglio del 2016 l'EACEA ha adottato una strategia per la gestione delle conoscenze. Tale attività è stata seguita dalla mappatura delle pratiche pertinenti già esistenti presso diverse unità dell'agenzia, dall'esame del potenziale di miglioramento e dalla determinazione di ciò che è necessario per realizzare tale potenziale. Sono stati proposti altresì alcuni indicatori per misurare il sostegno strategico. L'INEA ha presentato regolarmente relazioni per paese alle DG di riferimento contenenti i dettagli dei progetti sostenuti dal programma del meccanismo per collegare l'Europa, nonché relazioni per ciascun progetto in materia di trasporti concernente più paesi (corridoi della rete di trasporto transeuropea). La CHAFEA ha condiviso la propria banca dati di monitoraggio con le DG di riferimento. L'ERCEA ha invece fornito un utile riscontro ai servizi della Commissione attraverso briefing e analisi dei dati. Tendenzialmente tali attività sono state svolte in risposta a specifiche richieste di sostegno che chiedevano di fornire informazioni e/o analisi su particolari temi strategici, quali i cambiamenti climatici, l'intelligenza artificiale e le onde gravitazionali. Il riscontro sulle politiche dell'EASME in materia di efficienza energetica è stato considerato una buona pratica in considerazione del suo contenuto (le informazioni fornite dall'EASME erano ben mirate, di elevata qualità e sempre molto utili) e della sua tempestività.

Le valutazioni hanno tuttavia dimostrato che, nonostante queste buone pratiche, il riscontro sulle politiche ricevuto dalle agenzie esecutive tende a mancare di standardizzazione e viene sviluppato in maniera ad hoc. Occorre sviluppare un più ampio riconoscimento e una migliore consapevolezza tra i servizi della Commissione in merito al riscontro sulle politiche offerto dalle agenzie. È necessario che le agenzie e la Commissione concordino ulteriormente la definizione del contenuto, della natura, della quantità e della regolarità di tale riscontro sulle politiche. La valutazione ha evidenziato che una delle principali sfide per il prossimo periodo di programmazione è la necessità che le agenzie e la Commissione attuino una collaborazione più stretta tra loro e trovino un accordo in merito alla condivisione di informazioni.

Un esempio di tale approccio proviene dal Centro comune di supporto per Orizzonte 2020. Il Centro comune di supporto ha cominciato a definire la procedura relativa al riscontro sulle politiche come processo operativo con le agenzie esecutive che si occupano di Orizzonte 2020. Ciò richiederà contributi tanto dalle DG di riferimento, per una migliore definizione e formulazione delle loro esigenze in termini di estrazione di informazioni rilevanti per le politiche, quanto dalle agenzie esecutive, per stabilire ciò che può essere fornito utilmente.

Nel 2019-2020 il servizio di audit interno della Commissione ha analizzato il modo in cui le agenzie esecutive e le imprese comuni che attuano Orizzonte 2020 forniscono riscontro sulle politiche. Sulla base di tale analisi, ha individuato una serie di migliori pratiche o consigli che potrebbero essere attuati nella futura progettazione dei meccanismi di riscontro sulle politiche: ad esempio, definire il riscontro sulle politiche, il processo di riscontro sulle politiche e le esigenze in termini di riscontro sulle politiche o agevolare il riscontro sulle politiche da parte di tutti i tipi di programmi (non solo quelli incentrati sulle politiche, ma anche quelli che hanno origine dal basso). Tale analisi era specificamente mirata a Orizzonte 2020, ma dovrebbe essere estesa alla gestione degli altri programmi dell'UE.

5. Prossimità con i beneficiari: sportelli unici dedicati per cercare di migliorare costantemente il servizio fornito

Tutte le agenzie hanno conseguito i loro obiettivi in termini di prossimità con i beneficiari e visibilità dei programmi UE. Tutte e sei le agenzie hanno fatto registrare elevati tassi di soddisfazione tra i beneficiari dei programmi gestiti dalle agenzie: 76 % per l'EASME, 80 % per la CHAFEA, 86 % per la REA, 87 % per l'INEA, 89 % per l'EACEA e l'ERCEA. Talune agenzie (REA, EACEA e CHAFEA) si avvalgono altresì di esperti esterni indipendenti per valutare le proposte. Anche la soddisfazione di tali esperti in relazione ai servizi forniti dalle agenzie è molto elevata. I tassi di soddisfazione tra i richiedenti non selezionati sono ovviamente inferiori. La CHAFEA misura anche un tasso di soddisfazione per i fornitori di servizi in ragione delle sue attività di appalto. La soddisfazione relativamente bassa (58 %) tra i fornitori di servizi è legata tanto alla natura di tale strumento finanziario quanto a determinati aspetti della qualità del servizio offerto da CHAFEA, ad esempio la tempestività del processo di presentazione delle domande, il riscontro in merito alla proposta, la procedura di negoziazione di contratti e altri aspetti del servizio dell'agenzia.

Nelle inchieste condotte nel contesto delle varie valutazioni, i beneficiari hanno elogiato una serie di semplificazioni (CHAFEA), l'elevato livello di professionalità (INEA), l'atteggiamento orientato ai servizi (EASME), la notevole competenza del personale (EACEA), l'efficienza delle procedure (INEA), procedure di pagamento migliorate e semplificate (INEA).

I beneficiari e i richiedenti non selezionati hanno inoltre individuato settori che occorre migliorare. Tra i vari suggerimenti vale la pena menzionare: una comunicazione e un riscontro migliori (INEA); un ulteriore consolidamento dei processi relativi alla selezione di esperti indipendenti, alla convalida di elenchi di esperti e alla partecipazione del personale della Commissione ad attività di controllo dei progetti (REA); facilità d'uso e funzionalità degli strumenti informatici esistenti (REA, CHAFEA, EACEA, INEA); attività di comunicazione esterna (EACEA); tempistiche per rispondere alle offerte (EASME); oppure il processo di controllo e riesame etico (ERCEA).

Le agenzie hanno attuato diversi interventi per aumentare la visibilità dei programmi. Tra questi si annoverano giornate di informazione, seminari sulla gestione dei progetti, l'uso proattivo di strumenti dei media sociali e materiali grafici e di comunicazione di buona qualità. Le agenzie hanno migliorato i loro siti web mettendo a disposizione materiali relativi ai programmi come informazioni sui progetti, opuscoli, mappe e statistiche. I numerosi canali di comunicazione utilizzati dalle agenzie hanno permesso di conseguire una migliore visibilità dei programmi.

6. Conseguimento di semplificazioni e risparmi significativi: alla costante ricerca di una maggiore efficacia in termini di costi

Dalle valutazioni sono emerse differenze sostanziali nei costi di gestione dei programmi delle agenzie esecutive. Le agenzie esecutive che attuano Orizzonte 2020 sono risultate più efficaci in termini di costi rispetto all'EACEA e alla CHAFEA. I valori dei costi di gestione dei programmi in questo gruppo di agenzie (il rapporto tra i loro bilanci amministrativi e operativi per i pagamenti) sono risultati essere inferiori alla media del 4,72 % per tutte le agenzie, oscillando nel 2016 dallo 0,89 % (INEA) al 3,61 % (REA, inclusa l'erogazione di servizi di

sostegno comune amministrativo e logistico[14]). Al contrario, i costi di gestione dei programmi per il 2016 della CHAFEA sono stati pari al 10,11 %, mentre quelli dell'EACEA si sono attestati sul 7,20 %. Queste due agenzie esecutive presentano altresì i valori più bassi in termini di bilancio "pro capite", che nel 2016 ammontava a 1,46 milioni di EUR nell'EACEA e a 1,37 milioni di EUR nella CHAFEA (rispetto alla media per tutte le agenzie di 3,65 milioni di EUR). Per l'EACEA tale circostanza è principalmente legata alla complessità e alla diversità del suo portafoglio di programmi, alla variegata natura dei suoi richiedenti e beneficiari, all'elevato volume di domande e sovvenzioni, nonché alle loro dimensioni medie ridotte. Per quanto concerne la CHAFEA, detta situazione è legata alla diversità del suo portafoglio di programmi, alle dimensioni ridotte dell'agenzia e al costo medio più elevato del personale dovuto all'elevato livello di competenza di tale personale e all'ubicazione dell'agenzia.

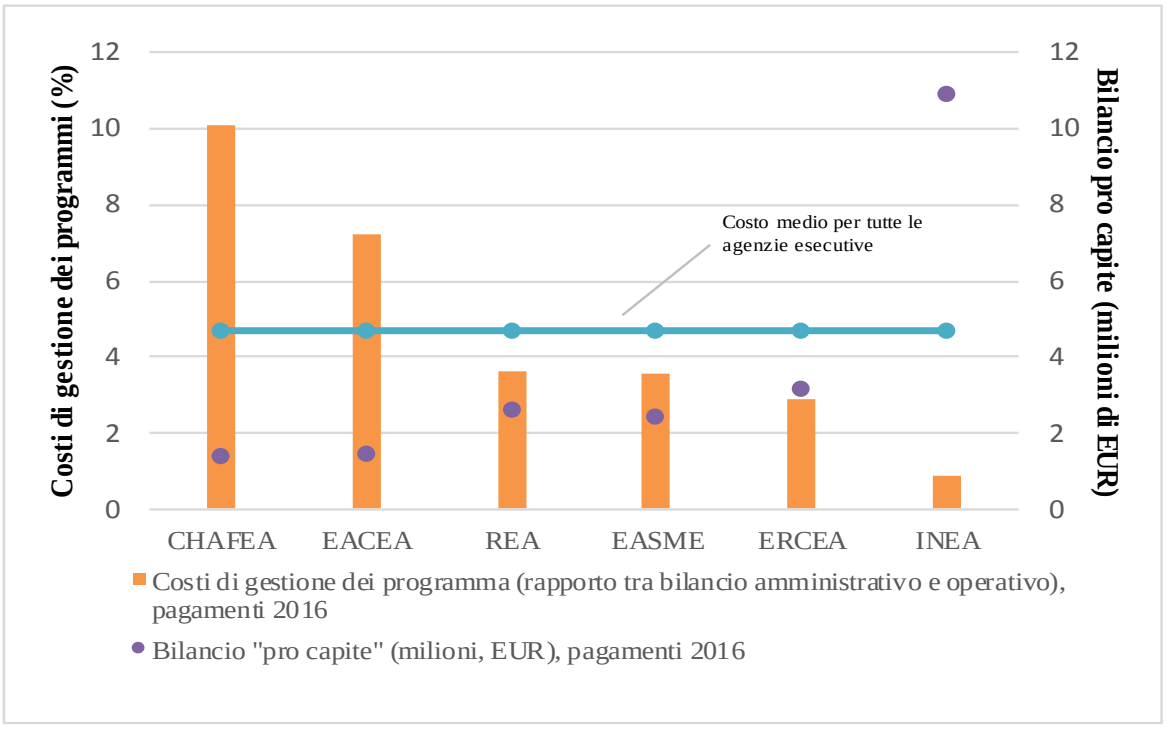


Diagramma: costi di gestione del programma e bilancio pro capite.
Fonte: valutazioni triennali delle agenzie esecutive.

Dall'analisi costi-benefici retrospettiva per le agenzie esecutive è emerso che in tutti i casi lo scenario dell'agenzia esecutiva ha rappresentato una soluzione efficace in termini di costi rispetto ad uno scenario in cui le attività sono svolte all'interno, ovvero un cui la Commissione stessa esegue i programmi. La tabella che segue confronta i risparmi effettivi con le due serie di stime elaborate nel 2013. La prima serie di dati è stata fornita dal contraente esterno che ha effettuato l'analisi costi-benefici ex ante prima della decisione della Commissione di delegare alle agenzie esecutive i programmi per il periodo 2014-2020[15]; mentre la seconda è stata esposta nel rendiconto finanziario specifico[16] preparato dalla Commissione per ciascuna delle

[14]Escludendo la fornitura di servizi di sostegno comune amministrativo e logistico, il rapporto della REA tra il bilancio amministrativo e quello operativo diventa pari al 2,58 %.
[15]Analisi costi-benefici in vista della delega alle agenzie esecutive di taluni compiti relativi all'attuazione di programmi dell'Unione 2014-2020 — Relazione finale per la Commissione del 19 agosto 2013.
[16]Comunicazione della Commissione SEC(2013) 493 e ultime modifiche del rendiconto finanziario specifico che accompagna gli atti di istituzione delle agenzie esecutive, come segue: C(2017) 4900 del 14 luglio 2017 per la REA; C(2013) 801 del 23 dicembre 2013 per l'INEA; C(2013) 9048 del 17 dicembre 2013 per l'ERCEA;

agenzie esecutive, tenendo conto delle ulteriori sinergie da conseguire (risparmi più elevati previsti).

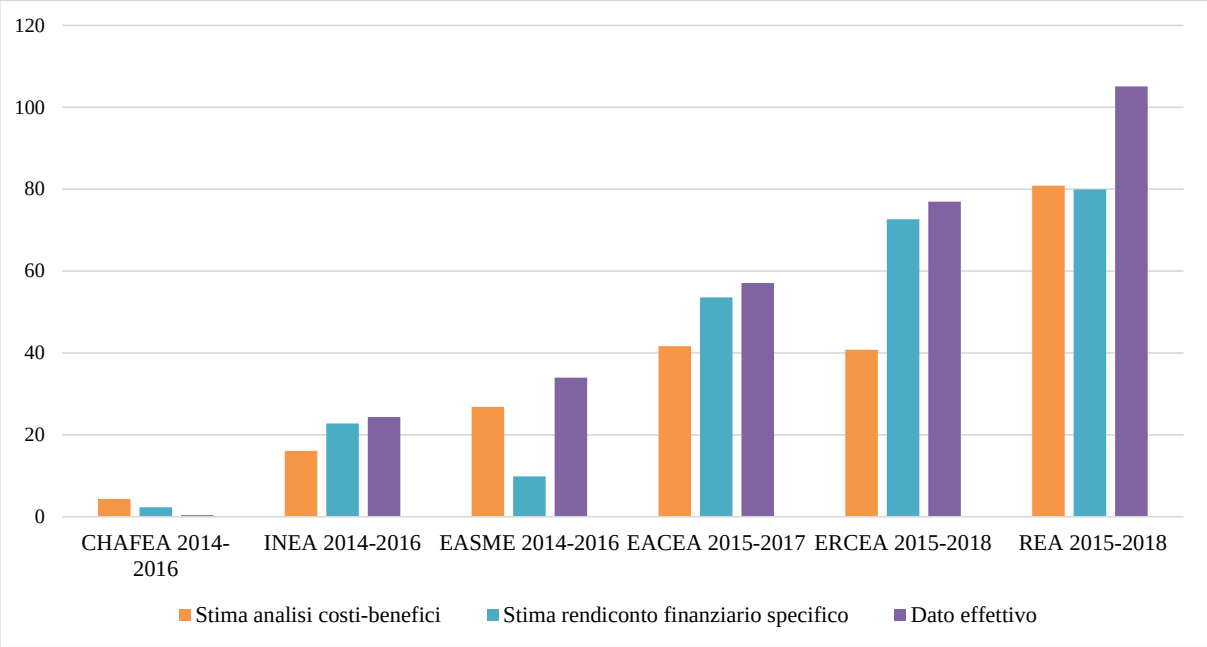


Diagramma: risparmio durante il periodo di valutazione triennale, valore stimato rispetto a quello effettivo, in milioni di EUR.
Fonte: valutazioni triennali delle agenzie esecutive[17].

I risultati delle sei analisi mostrano che i risparmi conseguiti differiscono dalle stime del 2013. La maggior parte delle agenzie esecutive (ad eccezione della CHAFEA) ha ampiamente superato le stime iniziali di risparmio sui costi. L'EASME e la REA hanno conseguito risparmi molto superiori rispetto alle aspettative iniziali, seguite dall'ERCEA, dall'EACEA e dall'INEA[18]. La CHAFEA ha realizzato risparmi molto inferiori rispetto a quanto inizialmente stimato (0,4 milioni di EUR rispetto a 4,4 milioni di EUR per l'analisi costi-benefici del 2013 e 2,3 milioni di EUR per le stime del rendiconto finanziario specifico).

Le relazioni individuano una serie di motivi di risparmio che erano comuni alla maggior parte delle agenzie esecutive. I risparmi derivavano principalmente da una quota più elevata di personale a costo inferiore (agenti contrattuali) impiegati all'interno delle agenzie esecutive, circostanza questa che conferma i risultati dell'analisi costi-benefici ex ante. Sono stati altresì registrati risparmi significativi sulla spesa per infrastrutture e sui costi di esercizio (INEA, EASME, REA). Un ulteriore motivo di risparmio è stato l'impiego di un numero inferiore di membri del personale presso le agenzie rispetto alle previsioni del 2013. Tali numeri inferiori dei membri del personale sono dovuti a riduzioni del personale nel rendiconto finanziario

C(2014) 6944 del 2 ottobre 2014 per l'EASME; C(2018) 1716 del 13 novembre 2018 per l'EACEA e C(2014) 927 del 17 dicembre 2014 per la CHAFEA.

[17]Il mandato della REA è stato sostanzialmente modificato rispetto all'inizio del periodo di valutazione, di conseguenza, qualsiasi raffronto tra le stime iniziali dell'analisi costi-benefici e le stime del rendiconto finanziario specifico e i dati effettivi va considerato con cautela, data la modifica dei compiti e del livello del carico di lavoro. Questo grafico illustra i risparmi di tutte le agenzie ai fini della comparabilità tra loro.

[18]Anche la relazione speciale della Corte dei conti sui risultati dell'INEA ha confermato i costi amministrativi inferiori (anche se i costi per il personale sono leggermente più alti).

specifico rispetto alle analisi costi-benefici ex ante e ai tassi elevati di posti vacanti nei primi anni di attuazione (2014-2015).

Infine, una caratteristica comune per tutte le agenzie durante il periodo di valutazione è rappresentata dal fatto che esse stanno costantemente adottando misure operative per migliorare ulteriormente la loro efficienza. In particolare, le agenzie, in collaborazione con la Commissione, hanno continuato a migliorare le loro procedure e le loro funzioni di gestione dei programmi e hanno introdotto una serie di semplificazioni. Le procedure sono state gestite in misura maggiore per via elettronica (flussi di lavoro in formato digitale, presentazione elettronica di proposte, funzioni di verifica automatica integrate nei moduli elettronici, automazione delle relazioni sui progetti per i beneficiari, ecc.) e sono stati resi disponibili nuovi strumenti informatici per ottimizzare le procedure. Nelle quattro agenzie esecutive che gestiscono Orizzonte 2020 i miglioramenti e le semplificazioni hanno compreso: un più ampio uso della valutazione remota delle proposte; l'introduzione di un unico insieme di norme; la firma elettronica delle convenzioni di sovvenzione; il portale dei partecipanti come sportello unico per le interazioni con i partecipanti; un tasso di rimborso unico; un tasso forfettario per i costi indiretti.

Tuttavia, le relazioni hanno mostrato che in tutti i casi le spese per il personale sono aumentate maggiormente rispetto alle stime iniziali del 2013 per il periodo di valutazione. Ciò è dovuto in parte alla necessità delle agenzie di attirare e assumere personale più specializzato (e quindi più costoso) rispetto a quanto inizialmente previsto. Un ulteriore motivo è rappresentato dal fatto che i costi delle spese per il personale stimati nel rendiconto finanziario specifico non tenevano conto dell'indicizzazione dei salari, delle promozioni e dell'aumento dell'anzianità del personale. Per la CHAFEA le spese per il personale sono state influenzate anche dalla necessità di assumere personale in gruppi di funzioni più elevate per compensare i maggiori costi dell'ubicazione dell'agenzia in Lussemburgo. Questi sono alcuni degli insegnamenti che devono essere tratti e tenuti in considerazione nelle riflessioni relative alla futura delega alle agenzie per l'attuazione dei programmi UE per il periodo 2021-2027.

7. Gestione delle risorse umane: conseguiti risultati positivi ma permangono problemi da affrontare

Il livello del personale nelle agenzie esecutive è stabilito nel bilancio dell'UE e a ogni programma delegato a un'agenzia è associato un determinato numero di membri del personale. Tale connessione tra programma e numero di membri del personale crea una certa rigidità che ha impedito alle agenzie di utilizzare la propria forza lavoro in maniera flessibile per far fronte ai picchi di lavoro[19.] Tuttavia, durante il periodo in esame talune agenzie hanno sperimentato buone pratiche di riassegnazione dinamica del personale all'interno della medesima agenzia, nei limiti delle norme applicabili.

Gran parte del personale delle agenzie è assegnata all'attuazione dei programmi e soltanto circa il 10 % a funzioni di sostegno: un dato inferiore rispetto a quanto avviene presso la Commissione[20.] In ragione del compito loro assegnato di eseguire gran parte del bilancio dell'UE, circa il 25 % dei membri del personale delle agenzie lavora nel settore finanziario, rispetto al 9 % del personale della Commissione. Questi dati sembrano dimostrare che

[19]La relazione speciale della Corte dei conti sulle prestazioni dell'INEA ha inoltre evidenziato la necessità di una maggiore flessibilità nella ripartizione del personale tra i programmi della stessa agenzia.

[20]Tenendo conto di tutti i posti di lavoro in seno alla Commissione, nel 2018 il 27 % di essi era assegnato a ruoli di supporto amministrativo e di coordinamento. Tale percentuale è stata relativamente stabile dal 2012 e rappresenta bene le responsabilità e i corrispondenti compiti istituzionali.

l'attenzione delle agenzie per la gestione operativa dei programmi e i relativi compiti finanziari si rispecchia adeguatamente nei ruoli organizzativi del loro personale.

L'indagine sulle opinioni del personale condotta nel 2016 ha dimostrato un livello di impegno del personale[21] superiore alla media della Commissione per cinque delle sei agenzie esecutive. EACEA, EASME, ERCEA, INEA e REA presentavano tutte valori di impegno del personale tra il 65 % e il 70 %, rispetto alla media del 64 % della Commissione. Per la CHAFEA l'indagine sulle opinioni del personale ha evidenziato che il livello di benessere del personale è inferiore rispetto a quello delle altre agenzie esecutive e che l'impegno del personale era in calo. La valutazione fornisce come spiegazioni le dimensioni ridotte dell'agenzia e il relativo isolamento da altre agenzie in ragione della sua ubicazione in Lussemburgo. Ciò non ha consentito al personale della CHAFEA di partecipare al mercato del lavoro nella stessa misura delle sei agenzie.

In generale, l'indagine ha evidenziato che il personale percepisce le agenzie esecutive come luoghi di lavoro stimolanti e dinamici, caratterizzati da comunicazioni interne eccellenti e che dispongono di processi e procedure efficienti. Il personale ritiene inoltre che le agenzie incoraggino il lavoro collaborativo nonché metodi di lavoro nuovi e migliori.

Tuttavia, nel contesto della medesima indagine, il personale ha espresso un parere meno positivo riguardo allo sviluppo della propria carriera e alle opportunità di mobilità. In quattro delle sei agenzie, questo indicatore è risultato essere inferiore alla media della Commissione: in particolare nelle agenzie di dimensioni inferiori, il personale ha difficoltà a passare a un altro lavoro che corrisponda alle proprie capacità e competenze.

Sulla base di maturi processi partecipativi, le agenzie hanno messo in atto strategie che le hanno aiutate a dare un seguito efficace ai problemi fondamentali per quanto riguarda le risorse umane individuati nell'indagine sulle opinioni del personale. Tra gli sviluppi positivi è importante evidenziare la crescente differenziazione dei canali di assunzione: l'Ufficio europeo di selezione del personale per i profili più generici e procedure proprie delle agenzie esecutive per i profili specialistici. Questa differenziazione ha contribuito a evitare strozzature nei processi di assunzione, in particolare quando erano necessarie assunzioni rapide e su vasta scala.

I risultati dell'indagine sulle opinioni del personale condotta nel 2018 indicano che, in generale, gli sforzi delle agenzie hanno dato i loro frutti, in quanto i risultati per i principali indicatori sono ulteriormente migliorati, con l'eccezione dell'EACEA, in parte a causa di difficoltà nel settore del controllo interno nel 2018. Le valutazioni hanno individuato la necessità di creare sinergie e una maggiore efficienza nel modo in cui alcune questioni relative alle risorse umane vengono gestite, sulla base delle attuali norme e procedure comuni. Le valutazioni hanno tuttavia individuato aspetti che devono ancora essere affrontati, come la necessità di sviluppare ulteriormente le competenze del personale nel settore del riscontro sulle politiche e di investire maggiormente nell'orientamento professionale e nello sviluppo delle carriere.

[21]L'impegno del personale è un indicatore aggregato. L'elenco completo delle domande complementari è fornito nei documenti di lavoro dei servizi della Commissione delle diverse valutazioni.

8. La modifica del mandato: un momento cruciale

L'inizio di un nuovo periodo di programmazione (come nel 2014 e nel 2021) è un momento impegnativo per le agenzie. I mandati delle agenzie vengono modificati per affidare loro la gestione di una nuova generazione di programmi. Pur continuando a seguire i progetti dei programmi precedenti e ad effettuare i relativi pagamenti, le agenzie devono mettere in atto le procedure per l'avvio dei nuovi programmi. i. Nel 2014 la gestione dei nuovi programmi ha comportato un aumento delle dotazioni finanziarie che ha richiesto lo sviluppo di strutture di gestione, sistemi informatici e servizi di sostegno nuovi destinati a promuovere l'espansione, nonché la necessità di far fronte a una fase di ingenti assunzioni di personale. Questo periodo di transizione è caratterizzato da complessità gestionali associate all'attuazione di due diverse serie di norme, processi e procedure. Nonostante tale difficile contesto, le agenzie sono state considerate efficaci per l'inizio del nuovo periodo di programmazione (2014-2015), avendo investito risorse significative nell'ottimizzazione e nella documentazione delle loro procedure per i nuovi programmi. Le agenzie sulle quali tale situazione ha inciso maggiormente sono state l'EASME e l'INEA, il cui personale è aumentato rispettivamente del 175 % e del 147 % tra il 2013 e il 2016 e il cui bilancio è aumentato di rispettivamente circa il 220 % e il 350 % nello stesso periodo. In ragione di questa intensa fase iniziale, l'EASME e l'INEA non sono riuscite a soddisfare alcuni dei loro indicatori chiave di prestazione[22]..

In ragione dei loro nuovi mandati, le agenzie hanno dovuto confrontarsi con portafogli maggiormente variegati dal punto di vista tematico (cfr. sezione 3) e sono state controllate da più DG di riferimento (cfr. sezione 4). Tale circostanza si è verificata in particolare per la CHAFEA e l'INEA, per le quali le DG di riferimento sono aumentate passando da una a quattro, e per l'EASME, oggetto di controllo da parte di sette DG di riferimento rispetto alle quattro del precedente periodo di programmazione. Le valutazioni hanno inoltre rilevato che la collaborazione tra le agenzie e le DG di riferimento, che delegano i compiti di attuazione del programma per la prima volta, si è dovuta sviluppare durante i primi anni successivi alla delega, al fine di creare un rapporto di fiducia tra le agenzie e le DG di riferimento. Ciò ha inciso sulla governance (cfr. sezione 4) e sulle prassi consolidate dell'agenzia con le DG di riferimento. Per quanto riguarda la CHAFEA, l'INEA e l'EASME, esse hanno anche cambiato nome e acronimo, aspetti importanti per la visibilità e la prossimità con i beneficiari, anche se dalle valutazioni è emerso che tali modifiche non sembrano avere un impatto rilevante (cfr. sezione 5).

Le modifiche hanno interessato anche le strutture organizzative delle agenzie. L'INEA e l'EASME hanno introdotto un nuovo livello di gestione. In generale, le valutazioni hanno esaminato l'organizzazione interna delle agenzie in linea con i compiti loro affidati. Le valutazioni dell'EACEA e dell'EASME hanno evidenziato che la struttura di queste agenzie potrebbe essere migliorata, mentre la valutazione della CHAFEA ha rilevato che le sue piccole dimensioni costituiscono un problema, in particolare ai fini della continuità delle attività. Le dimensioni relativamente ridotte dell'agenzia hanno ovvie conseguenze sulla sua capacità di conservare le conoscenze e garantire la continuità delle attività nel momento in cui personale chiave lascia inaspettatamente l'agenzia o cambia incarico internamente.

I mandati della REA, dell'EASME, dell'INEA e dell'EACEA sono stati modificati durante il periodo di programmazione. Per l'EACEA, nel periodo analizzato si sono verificate diverse

[22]Tempistiche per i pagamenti per il programma TEN-T nel 2015 per l'INEA; esecuzione di stanziamenti di impegno per TEN-T e Marco Polo II per l'INEA nel 2014; tempistiche per la concessione di sovvenzioni per Orizzonte 2020 (fatta eccezione per l'efficienza energetica) nel 2014-2015, LIFE (solo 2015) e Corsia veloce per l'innovazione (Fast Track Innovation) (2014-2016) per l'EASME.

estensioni del mandato. Le valutazioni hanno dimostrato che le agenzie interessate sono state flessibili ed efficaci nell'affrontare l'estensione dei loro mandati. Tutte e quattro le agenzie sono riuscite a far fronte al maggiore carico di lavoro e/o a compiti aggiuntivi. Dalle valutazioni è emerso comunque che la procedura di delega (analisi costi-benefici, informazioni al comitato del Consiglio delle agenzie esecutive, modifiche degli atti di delega, ecc.) si è rivelata troppo complessa per estensioni limitate del mandato. In effetti, attualmente non esiste una procedura di delega semplificata per estensioni limitate del mandato durante un periodo di programmazione. Tali estensioni limitate hanno comportato un onere inutile per i dipartimenti della Commissione e le agenzie.

Conclusione

Le valutazioni delle sei agenzie esecutive hanno confermato la qualità delle loro prestazioni e il loro valore aggiunto nella gestione di programmi dell'UE. Allo stesso tempo, hanno individuato alcuni problemi che le agenzie devono ancora affrontare, in parte comuni a tutte le agenzie. Uno di questi è costituito dalla qualità del riscontro sulle politiche che le agenzie forniscono alla Commissione, un altro dalla necessità di aggiornare alcuni aspetti del quadro giuridico (protocolli di intesa o linee guida sulle agenzie esecutive). Altri problemi sono maggiormente specifici della singola agenzia e derivano dalle sue dimensioni o dalla diversità del portafoglio di programmi da gestire oppure riguardano questioni di controllo interno. La Commissione e le agenzie stanno preparando piani d'azione per rimediare alle carenze individuate e affrontare i problemi futuri.

Alcune delle risposte a tali problemi dovranno essere affrontate anche nel contesto delle riflessioni sul futuro delle agenzie esecutive. La Commissione ha presentato le sue proposte per la prossima generazione di programmi UE (2021-2027) e sta attualmente svolgendo un'analisi costi-benefici per stabilire quale sia il ruolo che le agenzie esecutive dovrebbero svolgere nella loro attuazione. A tal fine, le agenzie esecutive devono essere in grado di migliorare continuamente le loro prestazioni di continuare a operare in maniera efficace in termini di costi e di approfondire la cooperazione con la Commissione. Gli insegnamenti tratti da questo processo di valutazione comune alimenteranno le riflessioni sulla delega alle agenzie esecutive dei programmi UE di prossima generazione.