COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 2.6.2010
COM(2010) 281 definitivo

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E ALLA CORTE DEI CONTI

## Sintesi delle realizzazioni della Commissione in materia di gestione per il 2009

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E ALLA CORTE DEI CONTI**

**Sintesi delle realizzazioni della Commissione in materia di gestione per il 2009**

## 1. Introduzione

Conformemente all'articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Commissione europea è pienamente responsabile dell'esecuzione del bilancio dell'UE. Si tratta di una responsabilità importante, poiché il bilancio dell'UE riveste un ruolo centrale nella realizzazione delle politiche dell'Unione e l'efficacia della spesa dell'UE influenza la capacità dell'Unione di soddisfare le aspettative dei cittadini.

L'esecuzione operativa del bilancio è delegata dal collegio ai direttori generali e ai capi servizio che, in qualità di "ordinatori delegati" (OD), sono responsabili della sana ed efficiente gestione delle risorse e garantiscono sistemi di controllo adeguati ed efficaci nei rispettivi servizi. I direttori generali e i capi servizio rendono conto dell'esercizio delle loro funzioni nella relazione annuale di attività (RAA)[1], che reca una dichiarazione di affidabilità firmata relativa alla legittimità e alla regolarità delle operazioni finanziarie. Si tratta del principale strumento tramite il quale essi attestano le proprie responsabilità nei confronti del collegio. Prima di firmare tali relazioni, il direttore generale o il capo servizio ne discute il contenuto con il commissario o i commissari competenti.

Con l'adozione della presente relazione di sintesi, la Commissione assume la propria responsabilità politica per la gestione condotta dai direttori generali e dai capi servizio, sulla base delle garanzie e delle riserve da loro espresse nelle relazioni annuali di attività. Essa individua altresì questioni fondamentali di gestione da affrontare in via prioritaria, identificate nelle RAA (anche se non sono state oggetto di riserva), e definisce le linee d'azione per rimediare alle carenze rilevate.

Il presente documento è la prima relazione di sintesi adottata dall'attuale Commissione nel corso del suo mandato. Il commissario responsabile per l'audit e la lotta antifrode ha confermato[2] alle autorità competenti per il discarico l'impegno della nuova Commissione di continuare a considerare prioritario l'obiettivo di ottenere dalla Corte una dichiarazione di affidabilità (DAS) senza riserve.

L'obiettivo strategico della precedente Commissione di ottenere una DAS senza riserve ha mobilitato le energie e ha concentrato l'attenzione sulle questioni fondamentali di sana gestione e buona amministrazione, permettendo di conseguire risultati apprezzabili (cfr. sezione 2). La Commissione è convinta di aver compiuto progressi significativi nella gestione dei fondi UE grazie a profondi cambiamenti nei sistemi di gestione e controllo, nei metodi di lavoro e nella cultura. Essa riconosce tuttavia che sussistono margini di miglioramento, per esempio nella gestione condivisa, ove gli Stati membri eseguono circa il 75% del bilancio.

---

[1] Articolo 60 del regolamento finanziario.

[2] Nell'audizione COCOBU del 26.3.2010.

La Commissione invita le altre istituzioni e gli Stati membri a impegnarsi in una profonda riflessione sui modi di migliorare ulteriormente l'elaborazione e la realizzazione dei regimi di finanziamento e i relativi meccanismi di gestione e controllo, onde aumentarne l'efficacia operativa e garantire nel contempo che il controllo sulla spesa UE sia efficiente, proporzionale ed efficace in termini di costi.

In tale contesto la revisione del bilancio e la revisione triennale del regolamento finanziario[3], compreso lo sviluppo del lavoro iniziato nel 2008[4] sul concetto di rischio tollerabile, saranno fondamentali per determinare le condizioni adeguate per una gestione dei fondi europei più efficace ed efficiente nel periodo successivo al 2013.

## 2. Rafforzare la base dell'affidabilità

### 2.1. Migliorare i meccanismi di controllo per garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni a livello di tutta la Commissione

Nel 2009 sono proseguiti con risultati positivi gli sforzi della Commissione per migliorare i meccanismi di controllo, sia quelli gestiti dai servizi della Commissione, sia quelli gestiti dagli Stati membri, per garantire la legalità e la regolarità con l'intento di ottenere una DAS senza riserve.

**La DAS per l'esercizio 2008 è stata la migliore finora conseguita**: la CC ha emesso un parere senza riserve sulle transazioni soggiacenti al **47% del bilancio**, rispetto al **6% del 2003**; per la prima volta si dà il via alle transazioni relative all'insieme delle risorse agricole e naturali, nonché al capitolo "Istruzione e cittadinanza". Per il secondo anno successivo, la Corte ha inoltre emesso un parere positivo sui conti consolidati. Ha altresì riconosciuto i miglioramenti qualitativi delle RAA (cfr. 2.2 sotto) e la pressoché totale attuazione delle norme sul controllo interno a livello di Commissione.

L'esercizio 2009 ha visto inoltre il raggiungimento di tappe fondamentali negli sforzi di migliorare la gestione dei fondi UE, quali la conclusione della relazione finale sul **Piano d'azione per il rafforzamento della funzione di supervisione della Commissione nel contesto della gestione condivisa delle azioni strutturali**[5], che ha condotto a sviluppi positivi in questo importante settore di spesa, tra l'altro con un notevole incremento nelle rettifiche finanziarie (cfr. sezione 3.2 al capitolo 6).

Nel 2009 la Commissione ha inoltre adottato la **relazione d'impatto relativa al piano d'azione della Commissione verso un quadro di controllo interno integrato**[6], nella quale si constata che si sono compiuti progressi nel rafforzamento dei sistemi interni di controllo durante il mandato della precedente Commissione e che, anche se alcuni miglioramenti sono riconducibili a misure introdotte prima del 2005, è chiaro che i progressi sono stati notevolmente accelerati dal lancio del piano d'azione nel 2006.

---

3 COM(2010) 260 del 28.5.2010.

4 "Verso un'intesa sul concetto di rischio di errore tollerabile", COM(2008) 866 definitivo del 16.12.2008.

5 COM(2008) 97, del 18.2.2008; cfr. anche relazione finale SEC(2009) 1463 del 28.10.2009.

6 COM(2009) 43 del 4.2.2009.

Il **ruolo svolto dalla funzione di audit interno** è essenziale per ottenere una ragionevole affidabilità. Nel 2009 il Servizio di audit interno (Internal Audit System, IAS) della Commissione ha concluso il proprio piano strategico di audit per il periodo 2007-2009, completando l'87% del programma di lavoro per il 2009 con 67 relazioni, delle quali 32 di controllo e una di consulenza. La percentuale di accettazione delle raccomandazioni di audit da parte dei servizi sottoposti è stata pari al 98,8%. Gli audit dello IAS nel 2009 hanno interessato tra l'altro la continuità delle attività, la gestione del rischio, la gestione degli appalti e delle sovvenzioni, le politiche esterne e le politiche di controllo delle DG per la gestione condivisa. In seguito a tali impegni di audit, sono state emesse 260 raccomandazioni, due delle quali ritenute essenziali e 113 molto importanti.

È opportuno sottolineare due degli impegni dello IAS del 2009: innanzitutto, l'audit di controllo IAS sulla **procedura di garanzia dell'affidabilità della RAA**, che nel dicembre del 2009 ha concluso che erano state attuate tutte le raccomandazioni contenute nell'audit originale del 2007; in secondo luogo, l'**audit IAS sull'attuazione del quadro di gestione del rischio della Commissione,** effettuato nel 2009, ha concluso che tale quadro è coerente con le norme internazionali e che offre una base robusta a sostegno della gestione del rischio. Lo IAS ha individuato alcuni settori suscettibili di miglioramento, relativi soprattutto ai ruoli e alle responsabilità di gestione del rischio nelle DG, il bisogno di ulteriori orientamenti e di chiarimenti su determinate questioni nonché il trattamento dei rischi trasversali. Dette questioni saranno trattate dai servizi centrali nel 2010.

Si sono registrati progressi anche nell'attuazione rapida ed efficiente di tutte le raccomandazioni di audit pendenti accettate e considerate "essenziali" o "molto importanti", come auspicato dalla relazione di sintesi del 2008. Nel 2009 il comitato di controllo degli audit (CCA) ha osservato che non resta pendente nessuna raccomandazione "essenziale" sei mesi oltre il termine di scadenza. Il CCA ha tuttavia osservato che il controllo delle raccomandazioni "molto importanti" continuava a rappresentare una sfida (68 ancora pendenti sei mesi dopo i termini di scadenza).

La Commissione continuerà a sorvegliare attentamente l'attuazione delle raccomandazioni di audit interno ritenute "essenziali" e "molto importanti". Si fa appello a tutti i direttori generali e i capi servizio per garantire che la direzione presti l'attenzione necessaria a tale questione.

### 2.2. Migliorare la chiarezza e la coerenza delle relazioni annuali di attività

Le RAA costituiscono una fonte essenziale di elementi probatori per la Corte dei conti (CC) nella procedura di discarico (DAS). Negli ultimi anni la qualità di queste relazioni è migliorata. Nel 2009, nella sua relazione annuale per il 2008, la CC ha conferito alle RAA di tutte le DG e di tutti i servizi della Commissione solo valutazioni "A" e "B", addirittura attribuendo al capitolo 5 (Agricoltura e risorse naturali) una valutazione "B+" mai attribuita in precedenza[7].

Su istruzione del collegio nella relazione di sintesi del 2008, nel 2009 il Segretariato generale e la Direzione generale per il bilancio hanno condotto un'indagine presso la Commissione per

[7] Una valutazione "A" significa che la RAA elementi probatori sufficienti (chiari e non ambigui) su cui l Corte può basare le proprie conclusioni; "B" significa che la RAA offre elementi probatori a sostegno delle conclusioni della Corte . Il segno "+" significa che non vi sono elementi probatori sufficienti per modificare la valutazione, ma la Corte ha tuttavia rilevato un miglioramento significativo. GU C 269 del 10.11.2009, pag. 44.

individuare i fattori positivi in grado di influenzare la qualità delle RAA. In risposta alle problematiche identificate, sono state attuate determinate misure:

- Gli orientamenti vigenti in materia di RAA sono stati ampiamente riveduti, con l'introduzione di una chiara distinzione tra la parte 2 (informazioni sui sistemi di controllo interni finanziari e non finanziari) e la parte 3 (i fondamenti della dichiarazione di affidabilità).

- Nella parte 2 della RAA è ora richiesta una nuova conclusione specifica, relativa al funzionamento generale delle norme di controllo interno.

- Il Segretariato generale e la Direzione generale per il bilancio hanno istituito un servizio di assistenza specifico per rispondere alle domande rivolte dai servizi della Commissione.

- È stata pubblicata sull'intranet una presentazione interattiva degli orientamenti vigenti, per facilitare la navigazione e consentire ai servizi di reperire agevolmente le risposte a specifiche domande.

- Per il personale impegnato nella redazione delle relazioni sono stati organizzati corsi mirati alla redazione efficace di RAA, con l'intento di rafforzare i messaggi chiave contenuti negli orientamenti vigenti (hanno partecipato circa 70 persone).

- Gli orientamenti vigenti sono stati pubblicati con anticipo rispetto al passato (5 novembre 2009).

- La valutazione *inter pares* delle RAA è stata ulteriormente intensificata dai tempestivi interventi dei servizi centrali (valutazione preliminare *inter pares*) e attraverso un ragguaglio sistematico ai servizi sulla qualità dei progetti di RAA.

Le RAA 2009 presentano un netto miglioramento in tutta la Commissione, in termini di qualità degli elementi presentati a sostegno dell'affidabilità e della leggibilità delle relazioni. I servizi centrali continuano a intervenire tempestivamente nel processo di redazione delle RAA, trattando questioni essenziali con le DG e i servizi, offrendo inoltre l'orientamento necessario per migliorare la qualità dei testi definitivi.

La Commissione continuerà a lavorare al miglioramento delle RAA in quanto principale strumento con il quale gli OD attestano le proprie responsabilità nei confronti del collegio e in quanto fonte di elementi probatori per la DAS. Essa ha invitato il SG e la DG BUDG a proseguire nella loro opera di orientamento delle DG e dei servizi, attraverso un riesame regolare degli orientamenti vigenti, delle note esplicative, delle formazioni, delle riunioni di valutazione paritetica o di ogni altro mezzo ritenuto utile. Ha rivolto un appello a tutti i direttori generali e i capi servizio affinché diano il loro sostegno attivo a tutte le misure promosse dai servizi centrali per aumentare la qualità delle RAA.

## 3. GARANZIE ACQUISITE ATTRAVERSO LE RELAZIONI ANNUALI DI ATTIVITÀ E RISERVE SOLLEVATE DAI DIRETTORI GENERALI

Previa disamina delle relazioni annuali di attività e in particolare delle dichiarazioni firmate da ciascun direttore generale, la Commissione rileva che **tutti hanno fornito garanzie ragionevoli** in merito all’impiego delle risorse per lo scopo previsto, al rispetto dei principi di

sana gestione finanziaria e al fatto che le procedure di controllo attuate forniscono le garanzie necessarie di legittimità e regolarità delle operazioni soggiacenti. Alcuni direttori generali hanno rivelato carenze residue e sollevato riserve nelle loro RAA, **senza mettere in dubbio il livello generale di garanzia data**.

Nelle AAR 2009 tredici direttori generali hanno complessivamente sollevato **venti riserve**. Tra esse, si annoverano nove riserve già sollevate nel 2008 e relativamente alle quali alla fine del 2009 erano ancora in corso azioni, congiuntamente a undici nuove riserve. Tale cifra è superiore di cinque unità al medesimo periodo dell'anno precedente (quindici nel 2008). I motivi sono molteplici: principalmente il fatto che nel 2008 sono stati fatti pochi o punti pagamenti nell'ambito dei programmi 2007-2013, giunti a maturità nel 2009; la **persistenza di norme di ammissibilità complesse per i beneficiari** (una questione relativa ai fondi soggetti a gestione diretta centralizzata: nel 2009 sono state sollevate nove riserve riguardanti i regimi di sovvenzione, rispetto alle quattro del 2008); nonché i problemi nell'applicazione delle **norme sugli appalti pubblici**, una causa di errore osservata di frequente nella gestione condivisa.

Un aumento del numero delle riserve deve essere considerato un indice dell'estrema serietà con la quale gli OD di tutta la Commissione attuano una gestione finanziaria sana, nonché della consapevolezza dell'impatto effettivo e potenziale delle irregolarità nella gestione dei fondi europei sull'immagine della Commissione.

È altresì opportuno osservare che, alla luce dei risultati della valutazione di controllo, diverse DG sono state in grado di revocare le riserve riportate dagli anni precedenti, per esempio nei settori dell'agricoltura e delle risorse naturali (DG MARE), degli affari economici e finanziari (DG ECFIN) e dell'istruzione e della cittadinanza (DG COMM). I direttori generali per l'allargamento e per la politica regionale sono stati in grado di revocare le riserve sollevate nel 2008 relative alla gestione dei fondi di preadesione in Bulgaria, mentre il direttore generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale ha potuto revocare la riserva relativa al programma SAPARD in Bulgaria e in Romania.

Ogni DG e servizio ha identificato le principali questioni che hanno condotto alle riserve e ha adottato azioni correttive. Come in passato, le DG e i servizi hanno adeguatamente giustificato la revoca delle riserve, non solo illustrando le misure correttive, ma dimostrando che il problema è stato efficacemente affrontato sul terreno. Nella maggior parte dei casi, ciò significa che essi disponevano di informazioni concrete relative alla diminuzione dei tassi di errore fino a un livello accettabile oppure che i sistemi sono stati adeguatamente potenziati.

### 3.1. Agricoltura e risorse naturali

Nella sua relazione annuale del 2008 la Corte ha osservato che, per la prima volta, il tasso di errore complessivo del settore di azione "Agricoltura e risorse naturali" si attestava leggermente al di sotto della soglia di rilevanza del 2%. Il tasso di errore nel settore dello sviluppo rurale, pur essendo tuttora più elevato di quello del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), era inferiore a quello registrato negli anni precedenti. La Corte ha rilevato che il sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) è stato generalmente efficace nella limitazione del rischio di errore o di spesa irregolare, ma che sono necessari ulteriori miglioramenti presso determinati organismi pagatori di alcuni Stati membri.

Nella RAA 2009 il direttore generale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale ha sollevato **due riserve**. La prima di esse riguarda la **spesa per le misure di sviluppo rurale** nell'ambito

dell'asse 2 (miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale) del periodo di programmazione 2007-2013, alla luce dei dati di controllo riferiti dagli Stati membri, che evidenziavano un tasso di errore pari al **3,4%**. Questa riserva è stata sollevata perché il tasso di errore riscontrato è superiore alla soglia di rilevanza attualmente utilizzata dalla Corte dei conti europea.

La seconda riserva riguarda **gravi carenze nei SIGC in Bulgaria e in Romania**. La riserva è stata sollevata per motivi reputazionali, poiché le carenze si ripetono dall'adesione e si sono verificati ritardi nell'attuazione dei piani d'azione che giungono a conclusione nel 2011.

Il direttore generale responsabile degli affari marittimi e della pesca ha sollevato due riserve: la prima relativa all'**ammissibilità dei pagamenti effettuati agli Stati membri per compensare i costi supplementari che incidono sullo smercio di taluni prodotti della pesca originari dalle regioni ultraperiferiche**, ove si stima che il **3%** dei pagamenti sia irregolare. La seconda riserva concerne i programmi operativi SFOP; ed è quantificata a 46,8 milioni di euro, pari al 41% dei pagamenti effettuati nel 2009, che sono stati particolarmente contenuti. Di conseguenza il tasso di errore è molto elevato in termini di pagamenti effettuati durante l'anno. Espresso in percentuale sui pagamenti medi annui per il periodo 2005-2007, il tasso di errore rilevato è pari al 9,4%.

Il direttore generale per l'ambiente ha sollevato una riserva relativa all'**ammissibilità della spesa dichiarata dai beneficiari delle sovvenzioni**, alla luce del fatto che risulta a rischio il 5,97% dei pagamenti per le sovvenzioni nel 2009, corrispondente al **3,89%** dell'insieme dei pagamenti effettuati nel 2009 per l'attività ABB pertinente.

La Commissione si impegna a garantire l'efficacia dei controlli nel settore dello sviluppo rurale, eseguiti per la maggior parte dagli Stati membri. I controlli in questo settore sono tuttavia costosi e i beneficiari numerosi (3,6 milioni nel 2008). Il 26 maggio 2010 la Commissione ha adottato una comunicazione alle altre istituzioni[8] che propone un livello di rischio tollerabile compreso fra il 2% e il 5% per tale settore. Il livello di rischio tollerabile si stabilisce prendendo in considerazione il rapporto costo-efficacia dei controlli e un livello accettabile di errore residuo giustificato alla luce di tali costi. La Commissione proseguirà la sua collaborazione con le autorità competenti negli Stati membri per ottimizzare l'efficacia dei sistemi di controllo.

Per quanto attiene ai problemi creati ai beneficiari delle sovvenzioni dalla complessità dei requisiti di ammissibilità, la Commissione intende prendere iniziative concrete per appianare i principali ostacoli (cfr. sezione 4, "Questioni trasversali").

La Commissione rammenta gli impegni assunti dalle autorità bulgare e rumene riguardo ai piani d'azione elaborati per rimediare alle carenze rilevate nei rispettivi SIGC e ribadisce che ne controllerà attentamente e accuratamente l'attuazione.

### 3.2. Coesione

La politica di coesione è attuata sulla base della gestione condivisa e rappresenta circa il 31% del bilancio dell'Unione. Essa resta il settore di spesa con il tasso di errore più elevato nella DAS del 2008 (11%), nonché l'unica area di azione che riceve ancora una valutazione

[8] Cfr. comunicazione della Commissione sul rischio di errore tollerabile (COM(2010) 261, del 26.5.2010).

negativa dalla Corte[9]. La causa è da rinvenirsi nel funzionamento inefficace dei sistemi di gestione e controllo specifici in alcuni Stati membri.

Alla luce di tassi di errore così elevati, nel 2009 la Commissione ha adottato iniziative di rilievo volte a migliorare i sistemi di gestione e di controllo nel settore della coesione. Una volta portato a termine il piano d'azione, nel febbraio del 2010 la Commissione ha pubblicato una comunicazione[10] in cui ne valuta l'incidenza ed esamina altre azioni della Commissione nel quadro della strategia di audit comune per le azioni strutturali ("strategia di audit"). Fra gli effetti principali si annovera un importante aumento delle **rettifiche finanziarie**, il cui valore è aumentato in ambo i periodi 1994-1999 e 2000-2006, per un importo complessivo pari a 3 801 miliardi di euro nel 2008 e nel 2009, rispetto ai circa 3 567 miliardi di euro negli anni 2000-2007.

Su un totale complessivo delle rettifiche finanziarie pari a 7 368 miliardi di euro tra il 2000 e il 2009, circa il 70% è stato proposto dalla Commissione e accettato dagli Stati membri (gli Stati membri hanno quindi la facoltà di riassegnare il contributo della Commissione ad altri progetti ammissibili, mediante i cosiddetti "importi revocati") e il rimanente è deciso dalla Commissione (gli importi sono quindi recuperati per il bilancio dell'Unione). La Commissione ha dichiarato di voler mantenere lo slancio generato dal piano d'azione e proseguire le sue rigorose azioni di controllo nell'ambito della strategia di audit.

I servizi hanno continuato a sviluppare orientamenti mirati ai sistemi di controllo e di gestione istituiti dagli Stati membri per l'impiego dei fondi europei nell'ambito della politica di coesione (per esempio, attraverso il completamento del capitolo finale da accludere al manuale di riferimento per l'audit destinato al periodo di programmazione 2007-2013). Essi hanno riveduto la nota orientativa relativa alle sintesi annuali, hanno ricevuto e analizzato le sintesi annuali sugli audit e sulle dichiarazioni degli Stati membri disponibili, la cui terza presentazione era prevista per il 15 febbraio 2010. Tali sintesi hanno evidenziato un miglioramento rispetto agli anni passati, nonostante il fatto che le sintesi di quattro Stati membri, in seguito invitati a trasmettere informazioni complementari, non fossero direttamente conformi ai requisiti minimi. Nove Stati membri hanno inoltre fornito su base volontaria una dichiarazione generale di affidabilità.

L'anno 2009 è stato anche il primo che ha registrato un'esecuzione significativa del periodo di programmazione 2007-2013. La normativa sui Fondi strutturali per il 2007-2013 dispone che le autorità degli Stati trasmettano **con cadenza annuale relazioni e pareri di audit**. Dai risultati di un'**indagine speciale di audit** avviata dalle direzioni generali della politica regionale e dell'occupazione e affari sociali emerge un primo elemento: le disposizioni per il rafforzamento dei controlli disposte del quadro normativo 2007-2013 e le misure preventive adottate dalla Commissione nel settore chiave della politica di coesione iniziano a sortire effetti positivi sui tassi di errore.

Durante quest'indagine speciale di audit, la Commissione ha esaminato un campione statistico (selezionato con le stesse modalità impiegate dalla Corte) dei pagamenti effettuati fino al maggio del 2009 nei quindici Stati membri che avevano dichiarato le spese entro tale data. Ne sono derivate diciotto missioni di audit che hanno interessato 164 progetti cofinanziati sotto l'egida di 17 programmi operativi in dieci Stati membri; il tasso di errore nelle spese dichiarate per il periodo controllato nei quindici Stati membri si situa intorno al **5%**. Gli errori

---

9 GU C 269 del 10.11.2009, pag. 26.

10 COM(2010) 52.

quantificabili riguardano la non conformità con le disposizioni in materia di appalti pubblici e di ammissibilità. I revisori hanno inoltre rilevato un certo numero di errori non quantificabili. La frequenza delle transazioni in esame viziate da errori quantificabili suscettibili di esercitare un'incidenza finanziaria è pari al 20% delle transazioni complessive.

Gli OD hanno sollevato quattro riserve in questo settore: due relative al periodo di programmazione 2000-2006 (DG REGIO e DG EMPL, rispettivamente per il FESR e il FES) e, per la prima volta, due riserve relative al periodo di programmazione 2007-2013 (anch'esse rispettivamente per il FESR e il FES). Ciascuna delle riserve identifica in maniera univoca gli Stati membri e i programmi interessati, nonché le azioni adottate o proposte per correggere le carenze.

Il direttore generale responsabile dell'occupazione e degli affari sociali ha emesso due riserve: una riguarda i sistemi di gestione e controllo per taluni programmi operativi nell'ambito del FES 2000-2006 (in Belgio, Germania, Francia, Italia e Spagna) e l'altra è afferente ai sistemi di gestione e controllo per i programmi operativi collegati al FES 2007-2013 (in Belgio, Germania, Italia, Lussemburgo, Romania e Spagna). La prima riserva è pari allo 0,77% dei pagamenti intermedi effettuati nel periodo 2000-2006; la seconda ammonta all'1,60% dei pagamenti intermedi per il periodo 2007-2013. Entrambe le riserve sono state sollevate per motivi reputazionali, considerate le serie carenze riscontrate negli elementi principali dei sistemi di gestione e controllo.

Il direttore generale per la politica regionale ha sollevato due riserve: una relativa ai sistemi di gestione e controllo del FESR/Fondo di coesione per il periodo 2000-2006 (in Bulgaria, Italia, Germania e Regno Unito, su 15 programmi Interreg) e una seconda relativa ai sistemi di gestione e controllo del FESR/Fondo di coesione per il periodo 2007-2013 (in Germania, Spagna, Bulgaria, Italia, su 15 programmi di cooperazione territoriale europea).

La prima riserva riguardava solo lo 0,44% delle attività ABB interessate, poiché nel 2009 non sono stati effettuati i pagamenti per taluni programmi; la seconda riserva era pari allo 0,69% dell'attività ABB. Entrambe le riserve sono state sollevate per motivi reputazionali, considerate le serie carenze riscontrate negli elementi chiave dei sistemi di gestione e controllo.

Come negli anni precedenti, i casi segnalati dalle DG per il periodo 2007-2013 si basano sulla valutazione dei sistemi di gestione e controllo negli Stati membri, e sulla capacità di tali sistemi di prevenire, individuare e correggere gli errori. Si deve tenere in debita considerazione che tali sistemi hanno portata pluriennale e che il tasso di errore annuo della DAS è verosimilmente destinato ad aumentare, poiché riflette gli errori che possono essere individuati e corretti negli anni successivi e continuerà a riflettere gli errori compiuti nel quadro legislativo del precedente periodo di programmazione, in cui il rischio inerente era superiore.

La Commissione manterrà sotto stretta sorveglianza le relazioni di sintesi annuali e si impegnerà con le competenti autorità degli Stati membri affinché dette relazioni risultino più utili ai fini dell'affidabilità. Continuerà inoltre a organizzare gli incontri annuali del "gruppo degli omologhi", nonché le riunioni di coordinamento bilaterale e le azioni di formazione. Al fine di rafforzare ulteriormente l'affidabilità degli Stati membri ai sensi dell'articolo 317 del TFUE, la Commissione ha incluso nella sua proposta di revisione triennale del regolamento finanziario l'obbligo per gli organismi responsabili accreditati presso gli Stati membri di comunicare con cadenza annuale le dichiarazioni di gestione relative a tutti i fondi in gestione condivisa.

La Commissione accoglie con favore le iniziative di alcuni Stati membri che trasmettono su base volontaria le dichiarazioni nazionali e si impegna a fornire entro l'estate del 2010 una sintesi consolidata del valore aggiunto delle attuali dichiarazioni in termini di affidabilità.

La Commissione sottolinea altresì l'importanza di definire valori di riferimento adeguati per la valutazione della gestione del rischio che tengano nella dovuta considerazione i costi dei controlli e la complessità normativa, che costituisce un'importante fonte di errore. Entro la fine del 2011 presenterà la sua proposta su livelli di rischio tollerabili nel settore della coesione.

### 3.3. Ricerca, energia e trasporti

Come la RAA 2008, anche la RAA 2009 di ciascuna delle quattro direzioni generali impegnate nelle azioni del **sesto programma quadro** per la ricerca (Imprese e industria, Società dell'informazione e media, Ricerca e Mobilità e trasporti[11]) ha sollevato una riserva relativa all'ammissibilità dei costi dichiarati dai beneficiari delle sovvenzioni.

Ciascun servizio ha riferito circa l'attuazione della propria parte della strategia di audit pluriennale con tassi di errore cumulativi residui inferiori a quelli registrati nel 2008. Laddove si osserva un progresso verso l'obiettivo di controllo pluriennale di ridurre il tasso di errore al di sotto della soglia del 2% entro la fine del 2010, è opportuno dar seguito ai risultati di un ingente numero di audit attraverso recuperi e portare a termine l'intero programma di audit entro la fine del 2010. Sulla base dei risultati osservati, è tuttavia inverosimile che sia raggiunto l'obiettivo del 2%, nonostante i cospicui incrementi del numero di audit effettuati rispetto a quelli pianificati.

Il direttore generale per le imprese e l'industria ha sollevato una riserva sull'affidabilità delle relazioni finanziarie dell'organismo delegato per l'attuazione di un'azione in gestione condivisa. I primi elementi probatori di audit evidenziano errori materiali nella relazione finanziaria dell'organismo di esecuzione. Non è possibile quantificarne l'impatto, poiché esso sarà noto solamente al termine del programma, quando il contributo dell'Unione sarà calcolato sulla base dei costi sostenuti per la sua attuazione.

La Commissione riconosce che i complessi requisiti di ammissibilità imposti ai beneficiari delle sovvenzioni rappresentano la principale causa degli errori reperiti nel capitolo "Ricerca, energia e trasporti".

Nella sua comunicazione "Semplificare l'attuazione dei programmi quadro di ricerca"[12], la Commissione ha presentato misure e opzioni per semplificare il finanziamento della ricerca in Europa e ha invitato le altre istituzioni a contribuire al dibattito, commentando le opzioni proposte. Al di là delle contingenze, la comunicazione propone inoltre percorsi alternativi per una semplificazione più radicale, che potrebbero in seguito tradursi in azioni concrete o assumere la forma di nuove proposte legislative, tra le quali la revisione triennale del regolamento finanziario.

Fino a quando non si attuano efficacemente tali propositi, la Commissione deve affrontare i problemi derivati dalla complessità delle norme di ammissibilità per i beneficiari delle sovvenzioni. Il 26 maggio 2010 la Commissione ha adottato una comunicazione rivolta alle altre istituzioni per proporre un livello di rischio tollerabile per questo settore situato fra il 2%

[11] In precedenza Energia e trasporti.
[12] COM(2010) 187 del 29.4.2010.

e il 5%[13]. Il livello di rischio tollerabile si stabilisce prendendo in considerazione il rapporto costo-efficacia dei controlli e un livello accettabile di errore residuo giustificato alla luce di tali costi.

La Commissione ha inoltre istituito un apposito gruppo di lavoro ad alto livello per la ricerca con l'incarico, tra l'altro, di approfondire le questioni di gestione e di organizzazione nel settore in parola.

La gestione condivisa pone sfide particolari in termini di gestione dei fondi europei, in questo come in altri capitoli di spesa dell'UE. La Commissione ha incaricato il Segretariato generale e la direzione generale del bilancio di procedere, insieme ai servizi responsabili, a un riesame dei problemi riscontrati più frequentemente, proponendo nel contempo eventuali miglioramenti nell'ambito della gestione condivisa.

### 3.4. Aiuti esterni, sviluppo e allargamento

In questa sezione è opportuno evidenziare diversi eventi relativi alla gestione. Il direttore generale della DG Allargamento è stato in grado di revocare la riserva relativa alla gestione dei fondi UE in Bulgaria, sulla base dei progressi che le autorità competenti hanno compiuto nell'attuazione del piano d'azione. Nel febbraio del 2009, inoltre, i **conti del Fondo europeo di sviluppo (FES) sono stati trasferiti** verso il sistema centrale di contabilità (per competenze) della Commissione, ABAC, una modifica raccomandata dalla Corte dei conti e dall'autorità di discarico. Sono stati apportati miglioramenti significativi nella metodologia di pianificazione degli audit esterni di EuropeAid e si sono convenuti termini di riferimento per le missioni di verifica nell'ambito delle Nazioni Unite. Infine, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, è stata avviata la creazione del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). La nuova struttura eserciterà un impatto considerevole in termini di comunicazioni su tale sezione a partire dalla RAA 2010.

Nella RAA 2009 il direttore generale delle relazioni esterne ha sollevato una riserva sulla gestione della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sullo Strumento di stabilità. Il problema soggiacente è riferibile alla difficoltà di eseguire adeguati controlli *ex post* e di reperire dati quantitativi adeguati sulle transazioni in conseguenza di tali controlli. La riserva è sollevata per motivi reputazionali, tenuto conto delle gravi carenze osservate negli audit della Corte dei conti, del servizio di audit interno e delle strutture di audit interno nonché dalla possibilità che, una volta quantificate, esse possano rivelare tassi di errore superiori alla soglia di rilevanza del 2%.

Le attività di controllo della Commissione sulla gestione dei fondi di preadesione e di postadesione, che costituiscono una parte significativa della presente sezione in termini finanziari, hanno consentito di rimediare efficacemente al possibile impatto delle carenze precedentemente rilevate, consentendo in tal modo la revoca di un'importante riserva.

Le questioni identificate dal direttore generale delle relazioni esterne interessano importi notevolmente inferiori, che devono tuttavia costituire l'oggetto di un'azione altrettanto efficace. Sulle che rientrano nelle proprie competenze e capacità, la DG RELEX sta approntando un piano d'azione generale in risposta a questa riserva, basandosi sui piani d'azione specifici esistenti attuati in conseguenza degli audit e consolidandoli. Le questioni da affrontare comprendono un riesame della capacità di gestione finanziaria (incluse le risorse)

[13] COM(2010) 261

nell'ambito di bilanci crescenti e la necessità di sostenere le missioni PESC nel rispetto delle norme vigenti; l'organizzazione dei controlli *ex post* per ottenere risultati quantificati; il chiarimento delle metodologie di controllo *ex post* e l'elaborazione di audit esterni, nonché lo sfruttamento di tali risultati.

La Commissione ha incaricato il direttore generale delle relazioni esterne di controllare attentamente lo sviluppo e l'attuazione del piano d'azione. Essa intende istituire un apposito servizio interno alla Commissione, che riferisce direttamente al vicepresidente e all'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, per garantire il controllo finanziario degli strumenti, compresi il bilancio PESC e il successore dello strumento di stabilità.

Entro la fine del 2010 la Commissione presenterà una proposta sul livello di errore tollerabile per il settore delle relazioni esterne.

### 3.5. Istruzione e cittadinanza

Alla luce dell'attuazione positiva di tutte le azioni previste dal piano d'azione, il direttore generale per la comunicazione è stato in grado di revocare la riserva sollevata nel 2008 relativamente alle carenze qualitative evidenziate dai controlli *ex post* nella gestione centralizzata diretta. Il direttore generale ha tuttavia mantenuto la riserva riguardante l'eventuale violazione del diritto d'autore da parte dei servizi della Commissione, introdotta nel 2008 per motivi reputazionali.

È in corso l'attuazione delle azioni di rettifica previste dal piano d'azione: sono state risolte tutte le richieste presentate dalle società di gestione collettiva ed è stata portata a termine una disamina interna della situazione relativa ai diritti d'autore in diversi settori della Commissione. Sono in corso di aggiornamento accordi e avvisi legali e sono in corso di sottoscrizione gli accordi sul diritto d'autore con le società di gestione collettiva e altri titolari dei diritti. Gli orientamenti sul diritto d'autore per il personale della Commissione sono stati completati e all'inizio del 2010 la DG COMM ha istituito un servizio di assistenza *ad hoc*. La Commissione prevede che il piano d'azione sia pienamente attuato entro la fine del 2010.

Il direttore generale per l'istruzione e la cultura ha emesso una riserva relativa al tasso di errore eccessivamente elevato nella gestione centralizzata diretta, tenuto conto del numero di errori osservati nelle transazioni soggiacenti ed emersi attraverso controlli *ex post*. Gli audit non mirati conclusi nel 2009 presentano **un tasso di errore pari al 2,3%**. Gli errori osservati riguardano essenzialmente l'incapacità dei beneficiari di produrre documenti giustificativi o di qualità sufficiente.

Il direttore generale competente in materia di giustizia, libertà e sicurezza ha sollevato tre riserve nella RAA 2009. La prima è un riporto dal 2008, una riserva per motivi reputazionali relativa ai ritardi nel completamento del progetto SIS II. La seconda è analoga e riguarda i ritardi nell'attuazione di un altro sistema informatico su ampia scala, il VIS. La terza riserva è stata emessa sulla base dei tassi di errore materiale: sull'insieme di aiuti sottoponibili ad audit nell'ambito dei programmi per i diritti fondamentali e la cittadinanza è stato riscontrato un tasso di **errore residuo pari al 2,15%**.

La Commissione riconosce che lo sviluppo e la gestione di sistemi informatici su ampia scala quali SIS II e VIS presentano sfide particolari. Essa continuerà a compiere gli sforzi necessari per migliorare la gestione e la cooperazione con le parti, controllando attentamente nel

contempo il contraente, assistita da un contraente responsabile per la qualità. Essa rafforzerà le misure di rettifica contrattuale e finanziaria, tra le quali le sanzioni finanziarie e gli ordini di recupero, nei casi in cui i contraenti non onorassero gli obblighi contrattuali in modo puntuale ed efficace.

La Commissione ha invitato tutte le DG e tutti i servizi interessati dallo sviluppo e dalla gestione dei sistemi informatici su ampia scala onde garantire che abbiano la competenza in materia di gestione di progetti necessaria per sviluppare piani adeguati di gestione del rischio e di emergenza.

La Commissione è consapevole che la complessità dei requisiti di ammissibilità per i beneficiari delle sovvenzioni rappresenta una delle principali cause degli errori reperiti nel settore "Istruzione e cittadinanza". Essa accoglie con favore gli sforzi effettuati dai dipartimenti interessati per rimediare al problema: l'aumento del numero di visite di controllo e la proporzione di progetti sottoposti ad audit, in particolare presso la popolazione a rischio, nonché l'accelerazione dei tempi di chiusura dei fascicoli più datati. La Commissione rammenta la necessità di analizzare i costi dei controlli e nel 2011 presenterà proposte relative ai livelli di rischio tollerabili. Presenterà inoltre proposte per semplificare e migliorare la gestione delle sovvenzioni (cfr. sezione 4 sotto, "Questioni trasversali").

La Commissione è infine soddisfatta del lavoro effettuato in risposta alla potenziale violazione del diritto d'autore da parte dei propri servizi, alla base della riserva sollevata dal direttore generale della comunicazione nella RAA 2008. Prende atto del fatto che non sono state presentate ulteriori richieste e che il piano d'azione dovrebbe essere pienamente attuato entro la fine del corrente anno, al fine di consentire agli OD di revocare la riserva nella RAA del 2010.

### 3.6. Affari economici e finanziari

Il direttore generale per l'economia e gli affari finanziari è stato in grado di revocare la riserva sollevata nel 2008 relativa alle carenze identificate nei sistemi di controllo di un organismo di esecuzione. Essa riguardava la possibilità che i nuovi controlli di contenimento del rischio, istituiti in conseguenza dei risultati della relazione sui controlli *ex post*, potessero rivelarsi inefficaci per il nuovo programma. Le misure di contenimento applicate nel 2009 sono state sufficienti per risolvere il problema soggiacente, consentendo in tal modo all'OD di revocare la riserva.

## 4. QUESTIONI TRASVERSALI

### 4.1. Normativa in materia di sovvenzioni e appalti pubblici

La complessità delle disposizioni sull'ammissibilità per i beneficiari dei regimi di sovvenzione, compreso l'obbligo di rimborsare le spese effettivamente sostenute, ha costituito uno dei motivi alla base di nove delle venti riserve emesse dagli OD nella RAA 2009. È stata una causa di riserve ricorrenti nel settore "Ricerca, energia e trasporti" per diversi anni e nel 2009 si è osservato che incideva su alcuni settori della spesa nei capitoli "Agricoltura e risorse naturali" e "Istruzione e cittadinanza". Gli errori nell'applicazione delle regole sugli appalti pubblici rappresentano i problemi più frequenti alla base degli errori rinvenuti nel capitolo "Coesione".

Per ridurre il rischio di domande di pagamento erronee da parte dei beneficiari sono sufficienti norme semplici. Resta tuttavia necessario un certo livello di complessità per perseguire obiettivi politici specifici ed occorre quindi conseguire un equilibrio adeguato[14].

Nell'ambito della revisione triennale del regolamento finanziario, la Commissione ha presentato proposte per un'ulteriore semplificazione dei regimi di sovvenzione senza pregiudicare il conseguimento degli obiettivi politici. Le iniziative di semplificazione intendono traslare le sovvenzioni UE verso un sistema basato sulle prestazioni che ricorra più di frequente a importi forfettari, a tabelle standard di costi unitari e a tassi forfettari. Ulteriori possibilità di semplificazione della dettagliata normativa settoriale per il periodo 2007-2013 sono tuttavia limitate, considerato il tempo necessario per portare a termine la procedura di adozione.

La Commissione invita le altre istituzioni a prendere in considerazione le proposte presentate nella comunicazione "Semplificare l'attuazione dei programmi quadro di ricerca" e ribadisce la propria volontà di agevolare il dibattito interistituzionale. Sulla base delle proposte della Commissione sarà inoltre importante convenire adeguati livelli di rischio tollerabile per tutti i settori di spesa.

La Commissione condurrà inoltre una riflessione approfondita sui modi di semplificare la normativa in materia di appalti pubblici. Essa si è appellata al Segretariato generale e alla direzione generale del bilancio per coordinare i contatti necessari tra i servizi responsabili dello sviluppo e del controllo dell'applicazione delle norme sugli appalti pubblici, sia a livello europeo, sia a livello nazionale.

Tali profonde modifiche del quadro legislativo rappresentano tuttavia un'impresa di lungo termine e si avrà la possibilità di progredire ulteriormente nella legislazione successiva al 2013. Nel breve periodo è opportuno che le istituzioni raggiungano una posizione comune sulla misura entro la quale è ragionevole attendere che la Commissione limiti il livello di errore non rilevato **su base annua**. La Commissione si impegna a migliorare continuamente i propri sistemi di controllo, compresi quelli dei partner d'attuazione. Essa riconosce tuttavia i diversi profili di rischio delle proprie attività e ritiene importante fissare valori di riferimento ragionevoli e idonei (ricorrendo al concetto di tasso di errore tollerabile), che consentono di valutare obiettivamente il rischio di gestione, tenendo conto delle risorse di controllo disponibili.

Il 26 maggio la Commissione ha adottato proposte concrete sul rischio tollerabile nei settori della ricerca, dell'energia e dei trasporti, nonché dello sviluppo rurale. Essa svilupperà ulteriori proposte per tutti i capitoli della relazione annuale della Corte dei conti, promuovendo l'idea di rischio tollerabile in occasione dei dibattiti interistituzionali.

### 4.2. Risorse umane

Nell'aprile del 2007 la Commissione ha presentato la propria analisi delle risorse umane di cui dispone e si è impegnata a mantenere stabile il numero di effettivi nel periodo 2009-2013 (previa integrazione del personale collegato all'allargamento) e a soddisfare le nuove esigenze di organico nelle principali aree di azione unicamente attraverso la riassegnazione. La

[14] In ogni circostanza la Commissione manterrà condizioni adeguate per garantire una gestione finanziaria sana, comprese idonee misure antifrode.

relazione contiene anche un'analisi delle spese generali della Commissione. Il Parlamento europeo l'ha accolta con favore e nel 2008 e nel 2009 ne sono stati presentati due aggiornamenti. All'inizio del 2010 è stata preparata una relazione di follow-up, che evidenzia la tendenza costante al calo nel numero degli effettivi assegnati a mansioni amministrative e di supporto, in particolare a livello di dipartimento.

L'esame annuale è divenuto uno strumento utile ai fini delle decisioni di riallocazione per rispondere in modo più adeguato alle priorità politiche. Nel 2009 è stato possibile riunire una gamma di competenze diverse per mansioni specifiche limitate nel tempo e collegate alla crisi economica e finanziaria. Un sistema su base volontaria consente l'assegnazione temporanea di funzionari presso i dipartimenti responsabili della gestione e del controllo della crisi e dell'attuazione del piano economico europeo di ripresa (in particolare le direzioni generali della concorrenza, del mercato interno, degli affari economici e finanziari). In via generale la Commissione ha proseguito l'assegnazione temporanea di effettivi per svolgere attività limitate nel tempo, un modo dinamico e flessibile per disporre di organico adeguato per affrontare picchi di attività, contribuendo a una gestione dinamica delle risorse umane nel corso del tempo.

Al fine di perseguire gli obiettivi con risorse costantemente limitate, i servizi della Commissione sono in fase di riorganizzazione; per adeguarsi alle priorità politiche è stato necessario creare nuove DG, con il trasferimento di responsabilità e la rielaborazione dei portafogli. Ulteriori economie di scala derivano dalla **condivisione delle infrastrutture di supporto** tra le DG e dalla creazione di direzioni a risorse condivise: nel 2009 l'innovazione è rappresentata dalla direzione a risorse condivise per la DG Mobilità e trasporti e la DG Energia, nonché da quella per la DG Ambiente e la DG Azione per il clima.

Per quanto attiene all'esternalizzazione della gestione dei programmi verso le agenzie esecutive, la Commissione ha rispettato l'impegno di non creare nuove agenzie esecutive oltre a quelle previste per affrontare il raddoppio del bilancio destinato alla ricerca.

Per quanto riguarda l'assunzione di cittadini dei nuovi Stati membri, l'obiettivo delle **assunzioni UE-10** è stato complessivamente superato alla fine del 2008, due anni prima del termine del "periodo di transizione" fissato per il 2010[15]. L'obiettivo di **assunzioni UE-2** è stato raggiunto[16] e le assunzioni complessive risultano adeguate. In alcuni servizi che necessitano di **profili specialistici e tecnici** in settori molto diversi tra loro e che non sempre trovano i candidati idonei nelle liste di riserva, la difficoltà di reperimento di personale specializzato resta tuttavia una fonte di preoccupazione. Per taluni profili le prospettive di carriera e la remunerazione offerta non riescono ad attrarre i talenti richiesti. I servizi centrali hanno istituito un meccanismo di controllo per identificare i problemi specifici e le soluzioni possibili.

Nel 2009 l'EPSO ha predisposto il varo del **programma di sviluppo di EPSO**, volto a riformare profondamente i metodi di selezione del personale dell'UE per selezionare la

---

[15] Entro il mese di novembre 2009 erano stati assunti 3 814 cittadini UE-10, che rappresentano il 109% dell'obiettivo complessivo di assunzione per il 2004-2010. Ulteriori dati sulla situazione attuale figurano nell'ultima relazione della Commissione sulle assunzioni UE-12 comunicata il 15 aprile 2010 alle commissioni del bilancio del Parlamento e del Consiglio

[16] Entro il mese di novembre 2009 erano stati assunti 878 cittadini UE-2, che rappresentano il 103% dell'obiettivo complessivo di assunzione per il 2007-2009. Ulteriori dati sulla situazione attuale figurano nell'ultima relazione della Commissione sulle assunzioni UE-12 comunicata il 15 aprile 2010 alle commissioni di bilancio del Parlamento e del Consiglio.

persona giusta al momento giusto, per migliorare la qualità della procedura di selezione e per trasmettere un'immagine positiva e moderna delle istituzioni. È stata creata una nuova struttura specializzata per i concorsi, con l'intento di consentire alle istituzioni la selezione dei migliori candidati in possesso delle competenze richieste. Diversi servizi hanno indicato una **dipendenza eccessiva** dal personale non titolare e alcune direzioni generali hanno continuato a sperimentare seri problemi in proposito, a causa dell'elevata rotazione degli effettivi in sede e di una cospicua percentuale di posti vacanti presso certe delegazioni (in alcune delegazioni la percentuale di posti di agente contrattuale vacanti ha raggiunto il 20% alla fine del 2009).

La Commissione ribadisce il proprio impegno a proseguire gli sforzi volti a ridurre le spese generali e a riassegnare i risparmi nelle attività operative. Essa continuerà a condurre valutazioni settoriali e, ove necessario, azioni specifiche quali la creazione del gruppo di lavoro per la ricerca, al fine di affrontare questioni di gestione relative a specifici settori.

### 4.3. Pianificazione della continuità operativa

Nel 2009 la Commissione ha compiuto ulteriori progressi per incorporare la gestione della continuità operativa (Business Continuity Management, BCM) a livello istituzionale. Eventi quali l'incendio al Berlaymont e la minaccia della pandemia influenzale hanno evidenziato l'importanza di essere preparati a far fronte a eventuali perturbazioni. Tra gli importanti risultati conseguiti l'anno scorso, si annoverano il proseguimento delle attività della Commissione durante l'incendio e il varo di un nuovo strumento di comunicazione per il BCM ("NOAH"). Alla fine del 2009 è stato adottato un piano d'azione triennale, in corso di attuazione, per dare seguito alle raccomandazioni di un recente audit IAS.

Il collegio si appella a tutti i servizi affinché diano a questo tema la priorità necessaria, in particolare a quelli che hanno riferito una conformità parziale con le norme di controllo interno. A tutte le DG è stato chiesto di valutare nuovamente le proprie funzioni principali conducendo un'analisi d'impatto sull'attività operativa (Business Impact Analysis, BIA) basata sui nuovi orientamenti pubblicati dal Segretariato generale, di elaborare piani mirati di continuità operativa e di gestire in maniera più oculata i propri legami. Si procederà a un esame degli attuali meccanismi per cercare di migliorarli; occorrerà inoltre proseguire gli sforzi di sensibilizzazione.

## 5. CONCLUSIONI

- La Commissione ribadisce il proprio impegno per ottenere una dichiarazione di affidabilità (DAS) senza riserve. È convinta che siano stati conseguiti notevoli progressi nella gestione dei fondi europei grazie ai cambiamenti nei sistemi di gestione e controllo, nelle metodologie di lavoro e nella cultura ed esprime la propria soddisfazione per la DAS 2008, la migliore finora ottenuta.

- La Commissione riconosce che sussistono margini di miglioramento, in particolare in alcuni settori della gestione condivisa. Essa si impegnerà ulteriormente con gli Stati membri alla luce delle maggiori responsabilità loro attribuite dal trattato di Lisbona. La Commissione li invita a proseguire il miglioramento dei sistemi di gestione e controllo per tutti i programmi in corso nel settore della coesione.

- La Commissione si appella alle altre istituzioni affinché reagiscano positivamente alla proposta sulle dichiarazioni annuali di gestione per tutte le spese in gestione

indiretta/condivisa nell'ambito della revisione del regolamento finanziario e agli Stati membri affinché anticipino l'entrata in vigore di tali disposizioni.

- La Commissione prende atto delle difficoltà create dalla complessità delle norme per i beneficiari delle sovvenzioni e degli appalti pubblici. Essa ha già presentato proposte per semplificare le norme sui regimi di sovvenzione nell'ambito della revisione triennale del regolamento finanziario e invita le altre istituzioni ad accogliere le sue proposte volte a fissare livelli di rischio concreti.

- La Commissione esprime la propria soddisfazione nei confronti dei piani d'azione elaborati dagli OD, poiché si dimostrano in grado di affrontare le carenze e di limitare i rischi identificati; si appella altresì a tutti i direttori generali e ai capi servizio responsabili affinché attuino detti piani.

- La Commissione invita le altre istituzioni e gli Stati membri a impegnarsi in una profonda riflessione sui modi per migliorare ulteriormente l'elaborazione e la realizzazione dei regimi di finanziamento e dei relativi meccanismi di gestione e controllo, al fine di aumentarne l'efficacia operativa e garantire nel contempo che il controllo sulla spesa UE sia efficiente, proporzionato ed efficace in termini di costi.

## ANNEX 1: Reservations 2005 – 2009[17]

| DG | | Reservations 2009 | | Reservations 2008 | | Reservations 2007 | | Reservations 2006 | | Reservations 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **AGRI** | 2 | 1. Expenditure for **rural development** measures under Axis 2 (improving the environment and the countryside) of the 2007-2013 programming period<br><br>2. Serious deficiencies in IACS in Bulgaria and Romania | 2 | 1. Expenditure for **rural development** measures under Axis 2 (improving the environment and the countryside) of the 2007-2013 programming period.<br><br>2. Management and control system for SAPARD in **Bulgaria and Romania.** | 2 | 1. Insufficient implementation of **IACS in Greece**<br><br>**2. Exactitude of rural development control data of Member States giving a first indication of the error rate in this policy area** | 1 | 1. Insufficient implementation of IACS in Greece | 2 | 1. Preferential import of high quality beef ("Hilton" beef) – risk of non-respect of product definition.<br><br>2. Insufficient implementation of IACS in Greece |
| **REGIO** | 2 | 1) Reservation on ERDF management and control systems for certain programmes in the period 2007-2013 in Germany, Spain, Bulgaria, 15 European Territorial Cooperation programmes<br><br>2) Reservation on ERDF management and control systems for certain programmes in the period 2000-2006 in Bulgaria, Italy, Germany, and UK and concerning 15 Interreg programmes | 2 | 1) Reservation on **ERDF** management and control systems for the period 2000-2006 in certain programmes in: BELGIUM, GERMANY, ITALY, SPAIN, + 21 INTERREG programmes<br><br>2) Management and control system for the road sector in **BULGARIA** in 2008 | 2 | 1. Reservation concerning the **ERDF management and control systems** for certain programmes in the period 2000-2006 in: CZECH REPUBLIC, FINLAND, GERMANY, GREECE, IRELAND, ITALY, LUXEMBOURG, POLAND**,** SLOVAKIA, SPAIN + 51 INTERREG programmes.<br><br>2. Reservation concerning the management and control systems for the **COHESION FUND** (period 2000-2006) in: | 2 | 1. Reservation concerning the management and control systems for ERDF in United Kingdom -<br><br>2. Reservation concerning the management and control systems for ERDF in the INTERREG programmes (except IIIB North West Europe and Azores, Canaries, Madeira) | 3 | 1. Management and control systems for ERDF in UK-England;<br>2. Management and control systems for ERDF in Spain;<br><br>3. Management and control systems for the Cohesion Fund in Spain |

[17] This table presents a summary of reservations; it is not intended to offer an exhaustive description of them. For details of the reservations, please consult the Annual Activity Report of the relevant Commission department on http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | - Bulgaria, Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland. | | | | |
| **EMPL** | 2 | 1) Management and control systems for identified operational programmes under ESF 2000-2006 in BE, DE, FR, IT, and ES.<br><br>2) Management and control systems in ESF in BE, DE, IT, LUX, RO and ES for certain programmes in the period 2007-2013 | 1 | Management and control systems for identified **ESF Operational Programmes** in Spain, United Kingdom, France, Italy, Poland, Belgium and Luxembourg (quantification: 41 million €, 0.6%) | 1 | Management and control systems for identified **ESF** Operational Programmes in - Spain,<br>- United Kingdom,<br>- France,<br>- Italy,<br>- Slovakia,<br>- Portugal,<br>- Belgium and<br>- Luxembourg. | 1 | 1. Systèmes de gestion et de contrôles de programmes opérationnels du FSE en Espagne, en Ecosse (objectifs 2 et 3, UK), en Suède (objectif 3 en partie), en Slovaquie, en Slovénie, en Lettonie et dans les régions Calabre et Lazio (IT) | 1 | 1. Systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels en England (UK) |
| **MARE (former FISH)** | 2 | 1) Management and control systems for FIFG operational programmes in two Member States and specific measures in another three Member States.<br><br>2) Eligibility of payments made to Member States to compensate additional costs in the marketing of certain fishery products from the Outermost Regions. | 1 | Reservation on direct centralised management concerning the **eligibility of costs reimbursed for expenditure in the area of control and enforcement of the Common Fisheries Policy**, where the annual error rate detected by ex-post controls is higher than the 2% of the annual payments made for the MS programmes and on a multiannual basis represents more than 2% of sample payments. | | | 0 | 0 | 0 | **0** |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **JRC** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 1 | 1. Status and correctness of the closing balance |
| **RTD** | 1 | Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%) | 1 | Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in **FP6** | 1 | Reservation concerning errors relating to the accuracy of the cost claims<br>and their conformity with the provisions of the Fifth Research Framework<br>Programme (FP5). | 2 | 1. Accuracy of the cost claims and their conformity with the provisions of FP5 research contracts.<br>2. Absence of sufficient evidence to determine the residual level of persisting errors with regard to the accuracy of cost claims in FP6 contracts. | 1 | 1. Exactitude des déclarations de coûts et leur conformité avec les clauses des contrats de recherche du 5ème PCRD |
| **INFSO** | 1 | Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%) | 1 | Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in **FP6** | 1 | Reservation concerning the rate of residual errors with regard to the accuracy of cost claims in Framework Programme 6 contracts. | 3 | 1. Allocation of research personnel<br>2. Errors relating to the accuracy of cost claims and their compliance with the provisions of the research contracts, FP5<br>3. Absence of sufficient evidence to determine the residual level of persisting errors with regard to the accuracy of cost claims in Framework Programme 6 contracts | 2 | 1. Errors relating to the accuracy and eligibility of cost claims and their compliance with the provisions of research contracts under FP5;<br>2. Allocation of research personnel |
| **ENTR** | 2 | 1) Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%) | 1 | Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in **FP6** | 1 | Unsatisfactory functioning of the financing of European Standardisation | 2 | 1. Errors relating to accuracy and eligibility of costs claims and their compliance with the | 2 | 1. Errors relating to accuracy and eligibility of costs claims and their compliance with the |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2) Reservation concerning the reliability of the financial reporting by the delegated body about the implementation of the joint programme. | | | | | | provisions of the research contracts under FP 5<br><br>2. Unsatisfactory functioning of the financing of European Standardisation | | provisions of research and eligibility of costs claims and their compliance with the provisions of the research contracts under the 5th Research Framework Programme;<br>2. Uncertainty regarding cost claims of the European Standardisation Organisations |
| **TREN** | 1 | Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%) | 1 | Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in **FP6** | 1 | Erreurs concernant l'exactitude et l'éligibilité des déclarations de coûts et respect des termes des contrats du 5e PCRD | 1 | 1. Erreurs concernant l'exactitude et l'éligibilité des déclarations de coûts et respect des termes des contrats du 5e PCRD | 2 | 1. Risque de surpaiement concernant le 5éme Programme Cadre;<br>2. Sûreté nucléaire |
| **EAC** | 1 | *Too high error rate in centralised direct management, due to lack of justifying documents for cost claims, concerning projects from the previous generation of programmes* | 0 | | 0 | | 1 | 1. Faiblesse des systèmes de contrôle constatées dans certaines Agences Nationales | 2 | 1. Insuffisante assurance quant à la gestion à travers les agences nationales<br>2. Insuffisante assurance quant à la fiabilité et l'exhaustivité des montants inscrits au bilan de la Commission et au compte de résultat économique |
| **ENV** | 1 | Eligibility of expenditures declared by beneficiaries of grants | 0 | | 1 | Eligibility of expenditures declared by beneficiaries of non-LIFE grants | 0 | 0 | 0 | 0 |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **SANCO** | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 1 | 1. Insufficient assurance of business continuity of a critical activity | 1 | 1. Health crisis management |
| **JLS** | 3 | 1) Reputational damage due to delays in the completion of the SIS II project.<br><br>2) Reputational damage due to a delay in the completion of the VIS project.<br><br>3) Residual error rate in non-audited population of grants under programmes for fundamental rights and citizenship. | 1 | Delays in the implementation of the Schengen Information System II (SIS II), | 2 | 1. Faiblesse des systèmes de contrôle et de gestion du Fonds européen pour les Réfugiés en Italie, pour les périodes de programmation 2000-2004, et 2005-2007<br><br>2. Mise en œuvre incomplète des mécanismes de supervision de la Commission en gestion partagée pour le Fonds européen pour les réfugiés 2005-2007. | 1 | 1. Faiblesse des systèmes de contrôle et de gestion du Fonds européen pour les Réfugiés en Italie, pour la période de programmation 2000-2004 | 2 | 1. Insufficient number of ex-post controls missions and lack of a fully-fledged methodology in the area of direct management in 2005;<br><br>2. Management and control systems for the European Refugee Fund for the UK for 1002-2004 |
| **ESTAT** | 0 | | 0 | | 0 | | 1 | 1. Absence de garantie sur la régularité des paiements effectués en 2006 dans le cadre des conventions de subvention signées avec trois Instituts nationaux de statistiques pour lesquels des manquements ont été constatés en 2006 | 0 | 0 |
| **ECFIN** | 0 | | 1 | Possibility that new mitigating controls put in place following an ex-post control report on funds managed by an external body entrusted with | 1 | Possibility that additionality requirements are not sufficiently met. | 1 | 1. Possibility that additionality requirements are not sufficiently met | 0 | 0 |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | indirect centralized management are not effective. | | | | | | |
| **TRADE** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **AIDCO** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **ELARG** | 0 | | 1 | Potential irregularities in the management of **PHARE funds** under extended decentralised management by two **Bulgarian** Implementing Agencies (named). | 1 | Potential irregularities in the management of PHARE funds under extended decentralised management by the following Bulgarian Implementing Agencies:<br>- Central Finance and Contract Unit (CFCU)<br>- Ministry for Regional Development and Public Works (MRDPW). | 0 | 0 | 1 | 1. Legal status and liability of contractual partner in the framework of implementation of EU EU contribution to UNMIK Pillar IV in Kosovo |
| **ECHO** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **DEV** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **RELEX** | 1 | Lack of capacity to carry out adequate ex-post controls for CFSP and Stability Instrument | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 2 | 1. Insuffisances du contrôle et de l'information de gestion;<br>2. Insuffisances de la gestion administrative en délégations, et principalement au niveau de la mise en place et du respect des circuits financiers |
| **TAXUD** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 1 | 1. Trans-European networks for customs and tax : availability and continuity |
| **MARKT** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **COMP** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **COMM** | 1 | Possible infringement of intellectual property rights | 2 | 1. Lift the reservation from 2007 on the absence of a structured ex-post control system, but makes a follow-up reservation on the **quality failings revealed by the controls.**<br>2. **Possible infringement of intellectual property rights** by Commission departments**.** | 1 | Ex-post control system | 1 | 1. Ex-post control system | 1 | 1. Supervision (ex-post controls on grants) |
| **ADMIN** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **DIGIT** | 0 | | 0 | | 1 | Inadequacy of the Data Centre building infrastructure in Luxembourg. | 1 | 1.Business continuity risks due to inadequacy of the data centres building infrastructure. | 1 | 1. Business continuity risks due to inadequacy of the data centres building infrastructure |
| **PMO** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 1 | 1. Council's antenna for sickness insurance |
| **OIB** | 0 | | 0 | | 1 | 1. Significant weakness in the management of the non-buildings procurement procedures (evaluation of offers (e.g.: methodology used …), delays (e.g.: no contractual basis, establishment of a 4-year reliable planning & respect, legal delays for submission…) | 0 | | 1 | 1. Deficiency in OIB's contracts & procurement management |
| **OIL** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **EPSO** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **OPOCE** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **BUDG** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 2 | 1. Accrual accounting for the European Development Fund;<br>2. Accrual accounting of the Community Budget - three local systems |
| **SG** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **BEPA** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 1 | 1. Weak general internal control environment |
| **SJ** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **SCIC** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **DGT** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **IAS** | 0 | | 0 | | 0 | | 1 | 1. Audit of community bodies (regulatory agencies) | 1 | 1. Audit of community bodies (traditional agencies) |
| **OLAF** | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **TOTAL** | **20** | | 15 | | **18** | | 20 | | 31 | |

## ANNEX 2: Synthesis 2009 multi-annual objectives

This Annex reports on the progress achieved in 2009 on the new and ongoing actions identified in the 2007 Synthesis Report to address major cross-cutting management issues. New actions introduced as a follow-up to the 2009 Synthesis report are indicated in ***bold italics*.**

(Initiatives stemming from previous years' Synthesis Reports, which were completed in 2008 or before, have been deleted from this table.)

| **Internal control systems and performance management** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Subject** | **Objective** | **Initiative(s) to meet the objective** | **Responsible service(s) and timetable** | **Progress made in 2009** |
| **Internal control** | 1. Achieving an effective internal control system and ownership of internal control concepts and processes at all levels in each DG and service. | In October 2007 the Commission adopted a Communication revising the Internal Control Standards and underlying framework[18], setting out 16 **new internal control standards for effective management** to replace the original set of 24 standards from 1 January 2008. Services may prioritise certain Standards with the aim of strengthening the basis of the annual declaration of assurance of the Directors-General. Furthermore the compliance reporting was simplified; moving from full reporting to exception based reporting on non-compliance. | DG BUDG for guidance and training, monitoring and reporting<br><br>All Commission services for implementation<br><br>Ongoing action | In 2009, the Commission adopted the **Impact Report on the Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework[19]**. It concluded that significant progress had been made in strengthening internal control systems during the mandate period of the previous Commission, and that there was enough evidence that progress was significantly accelerated by the launch of the Action Plan in 2006.<br><br>Effective implementation of the Internal Control Framework will continue to be an objective of the Commission; however, as it is now an integral part of management in the Commission, it will be considered an ongoing action and no longer appear in this table as of the Synthesis Report 2010. |

[18] Communication to the Commission: Revision of the Internal Control Standards and the Underlying Framework: Strengthening Control Effectiveness - SEC(2007) 1341.
[19] COM(2009) 43, 4.2.2009.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Annual activity reports and Synthesis** | 2. Promoting Commission's accountability through annual activity reports and their synthesis solidly based on assurances from managers. | Assessment of critical success factors affecting the quality of AARs and take appropriate measures (training for staff involved in the preparation of AARs, further improvement of Standing Instructions). | DG BUDG and SG<br><br>By September 2009<br><br>Done | In 2009 the Secretariat-General and the Directorate-General for Budget carried out a survey across the Commission, to identify the success factors influencing the quality of AARs. As a result, Standing Instructions for the AARs were subject to a major overhaul; a new, specific conclusion on the overall effectiveness of implementation of the Internal Control Standards is now required in part 2 of the AAR; a dedicated helpdesk was set up, training courses were offered, and an interactive presentation of the Standing Instructions was made available on the intranet, facilitating navigation and enabling services to find the answers to specific questions. |
| | | To give the preparation of the AARs high priority, implementing the guidelines prepared by the central services. | All DGs<br><br>By April 2010<br><br>Done | The Peer Review of AARs was further enhanced by early interventions by Central Services (pre-peer review) and systematic feedback to services on the quality of their draft AAR. The AARs 2009 show a noticeable improvement across the Commission, both in terms of the quality of the evidence presented in support of the assurance and in the readability of the reports. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Risk management** | 3. Establishing effective and comprehensive risk management making it possible to identify and deal with all major risks at service and Commission level and to lay down appropriate action to keep them under control, including disclosing resources needed to bring major risks to an acceptable level. | Implementation of the Action Plan agreed by SG and BUDG following the IAS audit of the **implementation of the Commission's risk management framework** will further improve the quality of risk management in the Commission, especially as regards the monitoring of follow-up of critical cross-cutting risks. | SG and BUDG<br><br>By December 2010 | The **IAS audit of the implementation of the Commission's risk management framework**, conducted in 2009, concluded that the risk management framework of the Commission is consistent with international standards and that it provides a solid basis to support risk management. The IAS identified some areas for improvement, mainly as regards the roles and responsibilities for risk management within DGs, a need for further guidelines and clarification on certain issues and the treatment of cross-cutting risks. These issues will be addressed by the central services in the course of 2010. |
| **Residual risk** | 4. Taking further the concept of residual risk | Present to the discharge authorities concrete proposals for tolerable risk levels for the policy areas: Research, energy and transport and Rural development.<br><br>Actively promote the idea of tolerable risk during the inter-Institutional discussions on the proposal for the revision of the Financial Regulation (FR) | DG BUDG together with concerned services<br><br>By June 2010<br><br>DG BUDG with SG<br><br>Ongoing for the process of reviewing the FR | The Commission has announced that it will continue to work on concrete proposals for tolerable risk levels for selected policy areas during 2010 as requested by the Discharge Authority. |

| Governance | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Subject** | **Objective** | **Initiative(s) to meet the objective** | **Responsible service(s) and timetable** | **Progress made in 2009** |
| **Internal audit recommendations** | 5. Ensuring a smooth implementation of accepted internal audit recommendations | Effective follow-up of critical and very important recommendations of IAS recommendations should be regularly monitored at senior management level, and fully integrated into regular management planning, especially the annual management plans. | All services | **Between March and December 2009 the Audit Progress Committee (APC) met five times and sent four information notes to the College. The APC notes that the level of acceptance of IAS recommendations remains high (close to 100%), and that the number of critical recommendations still open six months after the original delivery date was zero. There has also been a reduction in the number of IAS audits issued with an unsatisfactory opinion (4 in 2008 to3 in 2009).**<br><br>**Nevertheless, the APC notes that follow-up of very important recommendations continued to be a challenge (68 remaining open six months after their due date), and that in 2009 there was an increase in the number of critical recommendations issued (from 0 in 2008 to 2 in 2009).**<br><br>**The APC continued to hold DG accountable for the implementation of their own action plans; it sent reminders to Services wherever relevant. These reminders proved effective in strengthening follow-up. The APC also equipped itself with an APC Scoreboard to support its work.** |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Regulatory agencies** | 6. Clarifying the respective roles and responsibilities of Commission services and regulatory agencies. | **The input of all institutions is necessary to negotiate a comprehensive framework, to clarify the respective responsibilities of the institutions and of the regulatory agencies. This framework would be applicable to the creation of future agencies and, at a later stage, to those already in existence.** | All services concerned with the assistance of SG and DG BUDG.<br><br>End 2009<br><br>Done | **In a Communication of March 2008[20], the Commission announced a horizontal evaluation of the regulatory agencies by the end of 2009, a moratorium on creating new agencies and a review of its internal systems governing agencies.**<br><br>In January 2009 the Commission launched an independent horizontal evaluation of the system of regulatory agencies, as announced in its Communication of March 2008. The evaluation report, delivered in December 2009, concludes positively on several aspects of the agency system, such as their generally timely and adequate input to EU policies, coherence of the agencies' activities with the mandates and key policy priorities, synergies with actors in the same area and transparency *vis-à-vis* the general public. At the same time, it points at weaknesses of the agency system, including governance arrangements, and monitoring of agencies' performance. The conclusions of this evaluation are meant to feed into the ongoing inter-institutional dialogue on agencies launched in March 2009.<br><br>As a follow-up to the above mentioned Communication, the Commission also issued several guideline documents with a view to optimising its relations with agencies: a tentative roadmap for setting up new agencies; guidelines for concluding memoranda of understanding between agencies and the Commission; and mapping of the assistance delivered to agencies by Commission services. |

[20] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: "European Agencies – the way forward" - COM(2008) 135.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Reservations** | 7. Ensuring strong follow-up of action plans related to the expressed reservations, notably for the progress to be made in 2009. | **Directors-General will report on progress to the respective Commissioner in the context of the regular follow-up meetings on audit and control.** The ABM Steering Group will closely monitor and regularly report to the College on the implementation of the remedial actions that delegated authorising officers have committed to carry out in their annual activity reports. | SG and DG BUDG for monitoring and coordinating reporting<br><br>DGs concerned for implementation<br><br>**Continuous action** | For all reservations, delegated authorising officers have laid down appropriate action plans to solve the underlying weaknesses. They monitored the implementation of action plans and reported to the Commissioner responsible.<br><br>The implementation of all action plans has also been monitored by the ABM Steering Group which invited Directors-General to report regularly to the Group on the state of play of their action plans.<br><br>An outcome of the review of the Standing Instructions for AARs is that two distinct parts of the report now build the argumentation towards the assurance. Part 2 deals with internal control in general and part 3 contains the building blocks towards the assurance on financial management. The AAR must include a conclusion drawn by the Authorising Officer by Delegation (AOD) on the basis of all evidence presented in part 3. |
| | | ***Closely follow-up the delays in the implementation of the Schengen Information System II and the VIS system.***<br><br>*Financial risk corresponding to the residual error rate in the non-audited population of grants in the programmes under ABB activity 1804 – Fundamental rights and citizenship* | JLS, SG – by end 2010 | **The issue continued to be the subject of a reservation in the AAR 2009 of DG JLS. The two issues are being closely monitored by the Commission.**<br><br>Progress made in 2009 concerns the increased rate of projects audited in the population at risk and improvements in the procedures for direct management of grants.<br><br>**For a detailed list of actions to be implemented, please consult DG JLS's AAR 2009 on Europa (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm)** |

| Financial management | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Subject** | **Objective** | **Initiative(s) to meet the objective** | **Responsible service(s) and timetable** | **Progress made in 2008** |
| **Integrated internal control framework** | 8. Enhancing accountability by establishing a comprehensive integrated internal control framework in line with the requirements set out in the ECA's opinions on 'single audit'. | ***Reinforce the accountability of Member States for the use of EU funds by revising the guidelines for the annual summaries to draw on the lessons learned, and continue offering support to the Member States*** | AGRI, EMPL, MARE, REGIO, JLS<br><br>By July 2010 | The Directorates-General involved in shared management of EU funds have continued their efforts at coordination, including by developing and implementing joint audit strategies. As part of their work they have continued to analyze annual summaries submitted by Member States, updating the guidance and holding regular meetings with competent authorities. |
| **Accounts** | 9. Increasing responsibility and accountability at the level of the Commission as a whole by the signing-off of the accounts by the Accounting Officer and by improved quality of financial information. | The Commission will further strengthen its accounting processes and systems to improve the quality of the financial information and the respect of deadlines. | All services, continuous action with the assistance of the services of the Accounting Officer<br><br>**Continuous action** | The European Court of Auditors expressed in 2009 for the second time an unqualified opinion on the 2008 **accounting data** of the Commission.<br><br>The accounting quality project continued in 2009. Services identified their main accounting risks and set up detailed action plans to address these as part of their annual accounting control programmes.<br><br>The Accountant's report on the validation of local systems for 2009 confirmed that these in general are steadily improving. Most local systems have been validated but further improvements are needed in DGs JLS and RELEX, whose systems have not yet been fully validated, although progress on outstanding issues is being recorded.<br><br>The average payment time has fallen significantly; from 34 days in 2008 to 26 days in 2009. |

## ANNEX 3: Executive and Regulatory Agencies

In line with practice in most Member States, using agencies to implement key tasks has become an established part of the way the European Union works.

**Executive agencies** operate within a clear institutional framework, governed by a single legal base[21]. Their tasks must relate to the management of Community programmes or actions, they are set up for a limited period and they are always located close to Commission headquarters. The Commission's responsibility for executive agencies is clear: the Commission creates them, maintains "real control" over their activity, and appoints the Director. Their Annual Activity Reports are annexed to the report of their parent Directorate(s)-General. A standard Financial Regulation adopted by the Commission, governing the establishment and implementation of the budget, applies to all executive agencies. A revision of the working arrangements was also agreed in October 2007 with the European Parliament, with the aim to further facilitate inter-institutional cooperation in this field.

Six executive agencies exist:

- the Executive Agency for Competitiveness and Innovation Programme (**EACI** – formerly known as IEEA);
- the Executive Agency for Health and Consumers (**EAHC** – formerly known as PHEA);
- the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (**EACEA**);
- the European Research Council Executive Agency (**ERCEA)**;
- the Research Executive Agency (**REA**);
- the Trans-European Transport Network Executive Agency (**TEN-TEA**).

All these executive agencies were operational in 2009. Their Annual Activity Reports, which were attached to those of their parent DG[22], did not indicate any particular control issues. ERCEA and REA reported a need to continue building up their internal control system in 2010, which is natural considering that these two agencies became operational only in 2009.

The breakdown of staff employed at 31/12/2009 by the executive agencies was as follows:

---

21 Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes (OJ L 11, 16.1.2003).

22 EACI (parent DGs: ENTR, ENV, TREN); EAHC (parent DG: SANCO); EACEA (parent DGs: EAC, INFSO, AIDCO); ERCEA (parent DG: RTD); REA (parent DGs: RTD, ENTR); TEN-TEA (parent DG: TREN).

| | **Temporary agents** (officials seconded by the Commission and agents recruited by the agency) | **Contractual agents** | **Seconded national experts** | ***Total*** |
|---|---|---|---|---|
| EACI | 28 | 113 | 0 | *141* |
| EAHC | 11 | 37 | 0 | *48* |
| EACEA | 91 | 304 | 0 | *395* |
| ERCEA | 93 | 162 | 7 | *262* |
| REA | 72 | 238 | 0 | *310* |
| TEN-TEA | 31 | 60 | 0 | *91* |
| ***Total*** | *326* | *914* | *7* | ***1247*** |

The Commission's "screening" of human resources of April 2007 suggested that there were no strong candidates for a new executive agency[23]. If new needs appear, the starting point would be to explore the option of extending the scope of an existing executive agency to cover a new programme. Under the current circumstances, it is however unlikely that new executive agencies will be needed during the period of the current financial framework to 2013. The 2009 follow-up report indicated that in 2009 the Commission respected its 2007 commitment not to create new executive agencies beyond those foreseen to cope with a doubling of the Research budget and some limited extensions of the mandate of existing executive agencies.

A 2009 special report[24] by the European Court of Auditors examined the executive agencies. The report concludes that agencies provide better service delivery than the Commission (reduced contracting time, more rapid approval procedures, shorter payment times) and also offer the advantages of simplified processes and increased external visibility for EU actions. Less positively, it suggests that, despite these achievements the initiative to set up the executive agencies was mainly driven by constraints on employment within the Commission and the will to save costs for the management of the programmes concerned. The report confirms that externalisation to Executive Agencies has effectively resulted in cost savings, which, however, are difficult to quantify due to a lack of reliable data for the ex-ante situation.

The 30 **regulatory agencies** are independent legal entities. 25 of these agencies receive funds from the European Union budget and are therefore granted discharge by the European Parliament in individual discharge decisions. The remaining five agencies do not receive EU funding and thus do not receive discharge by the European Parliament (two of these

[23] SEC(2007) 530 "Planning & optimising Commission human resources to serve EU priorities".

[24] Special report 13/2009: "Delegating implementing tasks to Executive Agencies: a successful option?"

agencies[25] are fully self-financed, and three[26] are funded on an intergovernmental basis and financed directly by the participating Member States).

In a Communication of March 2008 entitled *"EU agencies: the way forward"*[27] the Commission drew attention to the lack of a common vision on the role and functioning of regulatory agencies. It announced a moratorium on creating new agencies and a horizontal evaluation of regulatory agencies.

The evaluation was finalised in December 2009. It reported that there is no single legal framework governing the establishment and closure of EU de-centralised agencies, and that alternatives to creating agencies were paid limited attention until impact assessments came into practice. Furthermore, a number of chosen location sites for the agencies were assessed as inefficient. As regards agencies' effectiveness, the report concluded that the activities of the majority of agencies are coherent with their mandate, and that in general there was clear evidence that agencies have achieved the planned outputs. The evaluation further considered that in order to operate efficiently with regards to the administrative tasks, an agency needs to reach a certain critical size, somewhere between 50 and 100 staff. Finally, it was found that monitoring was not very well developed in terms of the use of quantifiable objectives and indicators.

The 2008 Communication also proposed to establish an inter-institutional working group to set ground rules to apply to all regulatory agencies. The inter-institutional Working Group was set up in March 2009 between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission with a view to assessing the existing situation and in particular the coherence, effectiveness, accountability and transparency of these Agencies, and finding a common ground on how to improve their work. The group was called to address a number of key issues put forward by the participating Institutions, including the role and position of the agencies in the EU's institutional landscape, their creation, structure and operation, as well as funding, budgetary, supervision and management issues.

Further to the kick-off meeting at political level held in Strasbourg on 10 March 2009, technical work started in spring 2009 and will continue during 2010. The reports produced so far are expected to be endorsed by the political meeting in 2010.

In March 2010, the European Parliament's Committee on Budgetary Control[28] adopted a decision to grant all agencies discharge for 2008, with the exception of the European Police College (CEPOL) whose discharge decision was postponed.

CEPOL's 2008 accounts received a qualified opinion in 2009 from the European Court of Auditors, for the second year. The DG responsible for the grant contribution to CEPOL's running costs (DG JLS) reported that the situation of CEPOL in 2009, where only 43.6 % of the payment appropriations were used due to an unstable organisational environment, required particular attention. In accordance with the applicable financial regulations and with a view to

---

25 The Office for Harmonisation in the Internal Market (OHIM) and the Community Plant Variety Office (CPVO).

26 The European Institute for Security Studies (ISS), the European Union Satellite Centre (EUSC) and the European Defence Agency (EDA).

27 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European Agencies – the way forward - COM(2008) 135.

28 At its meeting of 22-23 March 2010.

obtain a better estimate of the cash requirements, a Memorandum of Understanding was signed in 2009 between DG JLS and CEPOL. New management took up posts in CEPOL during 2009, with a view to address the situation. Nevertheless, considering the residual risks while awaiting that the new arrangements would become effective, JLS maintained CEPOL as a "reputational event" in its 2009 AAR.

# ANNEX 4: Report on negotiated procedures 2009

## 1. LEGAL BASIS

Article 54 of the Implementing Rules of the Financial Regulation requires authorising officers by delegation to record contracts concluded under negotiated procedures. Furthermore, the Commission is required to annex a report on negotiated procedures to the summary of the annual activity reports (AAR) referred to in Article 60.7 of the Financial Regulation.

## 2. METHODOLOGY

A distinction has been made between the 43 Directorates-general, services, offices and executive agencies which normally do not provide external aid, and those three Directorates-general (AIDCO, ELARG and RELEX) which conclude procurement contracts in the area of external relations (different legal basis: Chapter 3 of Title IV of Part Two of the Financial Regulation) or award contracts on their own account, but outside of the territory of the European Union.

These three Directorates-general have special characteristics as regards data collection (decentralised services, …), the total number of contracts concluded, thresholds to be applied for the recording of negotiated procedures (€10 000), as well as the possibility to have recourse to negotiated procedures in the framework of the rapid reaction mechanism (extreme urgency). For these reasons, a separate approach has been used for procurement contracts of these three Directorates-general.

## 3. OVERALL RESULTS OF NEGOTIATED PROCEDURES RECORDED

### 3.1. The 43 Directorates-general, services or offices, excluding the three "external relations" Directorates-general

On the basis of the data received, the following statistics were registered: **143** negotiated procedures with a total value of € 577 million were processed out of a total of **1196** procedures (negotiated, restricted or open) for contracts over 60,000€ with a total value of € 2370 million.

For the Commission, the average proportion of negotiated procedures in relation to all procedures amounts to **12.0%** in number, which represents some **24.4%** of all procedures in value.

An authorising service is considered to have concluded a "distinctly higher" proportion of negotiated procedures "than the average recorded for the Institution" if it exceeds the average proportion by 50%. Thus, the reference threshold for 2009 was fixed at **17.9%** (12.8% in 2008).

Some 11 Directorates-general or services out of the 43 exceeded the reference threshold in 2009. Among those, it should be noted that 3 Directorates-general concluded only one to three negotiated procedures, but because of the low number of contracts awarded by each of them, the average was exceeded. In addition, 18 out of 43 Directorates-general have not used any negotiated procedure, including 5 DG that awarded no contracts at all. Furthermore, 11 DG

have recorded a substantially lower percentage (less than 5%) of negotiated procedures in terms of value than the Commission average (24.4%).

The assessment of negotiated procedures compared with the previous year (2008) shows an increase in the order of 3.4 percentage points in number and 19.3 percentage points in terms of value. This follows a continuous decrease in 2007 and 2008.

### 3.2. The three "external relations" Directorates-general

On the basis of the data received, the following statistics were registered: 298 negotiated procedures for a total value of contracts €290 million were processed out of a total of 1096 procedures for contracts over 10 000€ with a total value of about € 1161 million.

For the three "external relations" Directorates-general, the average proportion of negotiated procedures in relation to all procedures amounts to 27.2% in number, which represents some 25.0% of all procedures in value terms. Only one Directorate-general exceeds the reference threshold of 40.8% (average + 50%).

If compared with previous years, these Directorates-general have registered a clear increase of 20.2 points in number of negotiated procedures in relation to all procedures.

## 4. ANALYSIS OF THE JUSTIFICATIONS AND CORRECTIVE MEASURES

Three categories of justifications have been presented by those Directorates-general who exceeded the thresholds:

- **Statistical deviations** due to the low number of contracts awarded under all procedures.

- **Objective situations of the economic activity sector**, where the number of operators (candidates or applicants) may be very limited or even in a monopoly situation (for reasons of intellectual property, specific expertise, ). Situations of technical captivity may also arise especially in the IT domain (exclusive rights connected to software or maintenance of servers hosting critical information systems, etc).

- **Additional services/works**, where it was either technically or economically impossible to separate these from the main (initial) contract, or **similar services/works** as provided for in the terms of reference.

The increase in number (and in value) of negotiated procedures in 2009 compared to 2008 is partly explained by the high number of renewals of framework contracts, which happen periodically (normally every 4 years). This is particularly true for IT, nuclear energy, the space programme and the financial sector. The latter was also exposed to emergency procedures due to the financial crisis.

Several corrective measures have already been proposed or implemented by the Directorates-general concerned:

- Regular update of standard model documents and guidance documents.

- Training and improved inter-service communication. The Central Financial Service provided regular practical training sessions on procurement.

- Improvement of the system of evaluation of needs of Directorates-general/services and an improved programming of procurement procedures. The Commission' horizontal services will continue their active communication and consultation policy with the other DGs along the following axes:

    - permanent exchange of information;

    - ad-hoc surveys prior to the initiation of procurement procedures for the evaluation of needs;

    - where necessary, attribution of separate quotas for framework contracts within the Commission's overall ceiling to entities with specific needs or with a specific budgetary environment (e.g. JRC or some Offices).

- **Phase-out from situations of technical captivity.** The "captivity mitigation study" has been delivered in 2009. Its conclusions should enable the application of a methodological framework for assessing technical captivity in specific cases.

## ANNEX 5: Summary of Waivers of recoveries of established amounts receivable in 2009

**(Article 87.5 IR)**

In accordance with Article 87(5) of the Implementing Rules, the Commission is required to report each year to the budgetary authority, in an annex to the summary of the Annual Activity Reports, on the waivers of recovery involving 100.000 € or more.

The following table shows the total amount and the number of waivers above 100.000 € per Directorate-General/Service for the EC budget and the European Development Fund for the financial year 2009.

**EC budget:**

| Directorate-General/Service | Amount of waivers in € | Number of waivers |
|---|---|---|
| AGRI | 1.239.974 | 2 |
| AIDCO | 7.711.454 | 8 |
| COMP | 13.878.857 | 4 |
| EAC | 614.518 | 5 |
| EACEA | 948.294 | 6 |
| ECHO | 240.000 | 1 |
| ELARG | 176.996 | 1 |
| EMPL | 139.479 | 1 |
| ESTAT | 787.549 | 1 |
| INFSO | 370.476 | 3 |
| REA | 1.539.329 | 1 |
| REGIO | 229.667 | 1 |
| RELEX | 1.600.000 | 2 |
| RTD | 1.411.573 | 5 |
| TREN | 205.043 | 1 |
| **Total:** | **31.093.209** | **42** |

**European Development Fund:**

| Directorate-General/Service | Amount of waivers in € | Number of waivers |
|---|---|---|
| EDF | **443.254** | **2** |

## ANNEX 6: Compliance with payment time-limits and suspension of time-limits

**(Article 106.6 IR)**

Time limits for payments are laid down in the Implementing Rules of the Financial Regulation[29] (hereinafter IR), and exceptionally in sector-specific regulations. Under Article 106 IR, payments must be made within 45 calendar days from the date on which an admissible payment request is registered or 30 calendar days for payments relating to service or supply contracts, save where the contract provides otherwise. Commission standard contracts are in line with the time limits provided for in the IR. However, for payments which, pursuant to the contract, grant agreement or decision, depend on the approval of a report or a certificate (i.e. the interim and/or final payment), the time limit does not start until the report or certificate in question has been approved[30]. Under Article 87 of the Regulation of the European Parliament and the Council laying down general provisions on the European Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund, a specific rule applies: payments have to be made within two months[31].

Following the revised Implementing Rules, which entered into application on 1 May 2007, compliance with payment time limits was reported for the first time by the Services in the 2007 Annual Activity Reports[32].

The table below shows the evolution of **payments made after expiration of the statutory time limit** (i.e. late payments) during the three last years, based on statistics extracted from the ABAC accounting system:

| | **2007** | **2008** | **2009** |
|---|---|---|---|
| Late payments in number | 22,6 % | 22,7 % | 14,0 % |
| Late payments in value | 11,5 % | 14,0 % | 6,8 % |
| Average number of overdue days[33] | 48,0 days | 47,5 days | 39,2 days |

The table shows that in 2008 the late payments stabilised in number, but the average number of overdue days remained essentially unchanged. 2009 however saw **a significant drop in**

29 Commission Regulation (EC) No 2342/2002 of 23 December 2002 (OJ L 357, 31.12.2002, p. 1) as last amended by Regulation (EC) No 478/2007 of 23 April 2007 (OJ L 111, 28.4.2007, p. 13).

30 Pursuant to Article 106(3) IR, the time allowed for approval may not exceed:
(a) 20 calendar days for straightforward contracts relating to the supply of goods and services;
(b) 45 calendar days for other contracts and grants agreements;
(c) 60 calendar days for contracts and grant agreements involving technical services or actions which are particularly complex to evaluate.

31 Regulation (EC) No 1083/2006 of the European Parliament and of the Council laying down general provisions on the European regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (OJ L 210, 31.7.2006, p. 25).

32 Based on available data in ABAC as of end of the financial year 2007.

33 i.e. above the statutory time-limit.

**late payments**, both as regards their number and their value. Also, the average number of overdue days was reduced from 48 days in 2008 to 39 days in 2009.

As regards **interest paid for late payments** (see statistics in the table below) the total amount paid by the Commission rose significantly in 2008, due to the fact that as from 01/01/2008 payment of interest for late payments became automatic and, in principle[34], no longer conditional upon the presentation of a request for payment. This trend continued in 2009, despite the reduction in late payments.

| | **2007** | **2008** | **2009** |
|---|---|---|---|
| Interest paid for late payments (rounded amounts) | 378 000 € | 576 000 € | 808 000 € |

The **causes of late payments** include inter alia the complexity of evaluation of supporting documents, in particular of technical reports requiring external expertise in some cases, the difficulty of efficient coordination of financial and operational checks of requests for payments, and managing suspensions.

In its April 2009 Communication[35], the Commission announced its intention to reduce its payment times further beyond the statutory time limits, aiming to make:

- first pre-financing payments **within 20 days** from the signature date of the contract, grant agreement or decision, compared with the statutory time limit of 45 days (or 30 days for service and supply contracts).
- all other payments **within 30 days**, compared with the statutory time limit of 45 days.

**The Communication has provided a clear incentive to services to reduce their payment times**, as can be seen by the fact that in 2009, the global average payment time fell significantly (from 34 days to 26 days) as well as the number of late payments (from 23 % to 14 % of all payments).

[34] With the exception of small amounts (below 200 euros in total).

[35] Communication from Mrs Grybauskaite: "Streamlining financial rules and accelerating budget implementation to help economic recovery" - SEC(2009) 477, 8.4.2009.