



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.7.2002
COM(2002) 426 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

**Sintesi delle relazioni annuali d'attività e delle dichiarazioni dei direttori
generali e dei capiservizio**

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Valutazione globale dell'azione della Commissione nel 2001	4
2.1.	Principali risultati politici conseguiti nel 2001	4
2.2.	Elementi trasversali ricavati dalle relazioni annuali	8
3.	L'attuazione della riforma nel 2001	12
3.1.	Determinazione delle priorità, assegnazione e uso efficiente delle risorse	12
3.2.	Modifica della politica delle risorse umane.....	13
3.3.	Audit, gestione finanziaria e controllo	15
3.4.	Elementi trasversali sulla riforma risultanti dalle relazioni annuali.....	16
4.	L'attuazione di criteri di controllo interno nel 2001	18
4.1.	Panoramica dell'attuazione delle componenti chiave del controllo interno	19
4.1.1.	Ambiente di controllo	19
4.1.2.	Valutazione del rendimento e del rischi	20
4.1.3.	Informazione e comunicazione	20
4.1.4.	Attività di controllo.....	21
4.1.5.	Audit e valutazione.....	21
4.2.	Conclusioni complessive e azioni per sostenere l'ulteriore sviluppo dell'attuazione del controllo interno.....	22
5.	Le riserve espresse dagli ordinatori delegati.....	23
5.1.	Tipi di riserva	24
5.2.	Tematiche e tendenze principali	25
5.2.1.	Sistemi finanziari e decentramento delle responsabilità finanziarie	25
5.2.2.	Gestione comune e mancanza di influenza dei direttori generali	26
5.2.3.	Audit e controllo	26
5.2.4.	Assunzioni e formazione	27
5.2.5.	Ammodernamento della struttura e dei sistemi contabili della Commissione	27
6.	Conclusioni generali.....	29
6.1.	Situazione della Commissione	29
6.2.	Azioni previste per risolvere i problemi	30

1. INTRODUZIONE

Il Libro bianco sulla riforma¹ ha individuato la necessità che la Commissione renda meglio conto e sia maggiormente responsabile dell'efficacia del proprio operato. Per questo motivo, nel quadro dell'introduzione della gestione basata sulle attività (Activity-Based Management: ABM)² e dello statuto dell'ordinatore delegato (Authorising Officer by Delegation: AOD), ai direttori generali e ai capiservizio è stato imposto l'obbligo di redigere una relazione annuale d'attività comprendente una dichiarazione di affidabilità e resoconti annuali.

Nell'organizzazione della Commissione la gestione basata sulle attività si risolve in un ciclo integrato, orientato in base alle esigenze delle diverse politiche, che consta di quattro componenti:

- all'inizio del ciclo di pianificazione e programmazione strategica, la strategia politica annuale individua le priorità e le iniziative connesse e stabilisce la cornice generale per le risorse;
- sulla base di questa cornice, il progetto preliminare di bilancio precisa le esigenze dettagliate di risorse, mentre il programma di lavoro della Commissione traduce in azione concreta le priorità politiche;
- i servizi della Commissione stabiliscono la loro programmazione operativa nei piani di gestione annuali, che collegano le risorse disponibili con le attività e le azioni previste nel settore interessato;
- per chiudere il ciclo, ogni direttore generale o caposervizio redige una relazione sul lavoro effettuato, sull'uso delle risorse e sui risultati ottenuti dal suo servizio, accompagnata da una dichiarazione di responsabilità³.

Il 2001 è il primo anno per il quale tutti i direttori generali e capiservizio hanno redatto, entro il 1° maggio 2002, relazioni annuali d'attività (in prosieguo: "relazioni annuali") complete. Pertanto, queste relazioni annuali dovrebbero essere considerate come un primo passo verso un ciclo totalmente coerente per diverse ragioni. In primo luogo, la gestione basata sulle attività viene introdotta progressivamente (in particolare, nel 2001 soltanto pochi servizi disponevano di un piano di gestione, e la prima strategia politica annuale è stata adottata per il 2002). In secondo luogo, i criteri di controllo interno devono essere ulteriormente attuati nei prossimi anni. In terzo luogo, i direttori generali hanno sottoscritto dichiarazioni di affidabilità per la prima volta.

Pertanto, queste prime relazioni annuali non possono essere omogenee. Esse sono piuttosto ineguali, ma sarebbe irrealistico aspettarsi il contrario. Nonostante le comprensibili imperfezioni, questa prima esperienza è un risultato positivo della riforma: l'introduzione delle relazioni annuali migliora la

¹COM(2000)200 del 1° marzo 2000.

²Si veda la comunicazione (SEC(2001)1197/6&7) del 25 luglio 2001.

³Libro bianco sulla riforma, azione 82.

trasparenza e la responsabilità perché, per la prima volta, la Commissione rende pubblici gli aspetti positivi e negativi del suo funzionamento.

La presente sintesi è diretta ad esporre i principali risultati (e limiti) dell'azione della Commissione con riferimento agli obiettivi strategici quinquennali⁴. Essa analizzerà poi lo stato di attuazione della riforma in generale e dei criteri di controllo interno in particolare. Le riserve e le osservazioni espresse dai servizi sono riassunte dal punto di vista delle principali questioni da risolvere e del significato globale per la Commissione nel suo insieme.

Nella presente sintesi sono messi in evidenza i più importanti problemi trasversali ricavati dalle relazioni annuali e vengono annunciate le azioni specifiche per affrontarli. **La Commissione appoggia queste azioni e riferirà sul loro avanzamento nella sintesi delle relazioni annuali dell'anno prossimo.** La Commissione prende inoltre atto dei piani d'azione connessi con le riserve rimanenti ed invita i direttori generali ed i capiservizio responsabili a riferire sul loro avanzamento nella relazione annuale per il 2002. Va osservato che la presente sintesi si fonda anche sul lavoro svolto dal servizio Audit interno, i cui risultati sono stati presi in considerazione nello stabilire il piano d'azione allegato.

La sintesi sarà trasmessa al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei conti europea. Essa sarà accompagnata da tutte le relazioni annuali dei direttori generali e dei capiservizio.

2. VALUTAZIONE GLOBALE DELL'AZIONE DELLA COMMISSIONE NEL 2001

In base alle relazioni annuali per il 2001, questa Commissione può annunciare di avere sostanzialmente rispettato, durante il suo secondo anno in carica, le scadenze per conseguire gli obiettivi strategici definiti per il periodo 2000-2005⁵ sebbene alcuni settori abbiano conosciuto difficoltà specifiche.

I paragrafi seguenti 1) ricorderanno i principali risultati politici realizzati dalla Commissione nel 2001 nel quadro dei suoi obiettivi strategici quinquennali e 2) si concentreranno sui più importanti elementi trasversali ricavati dalle relazioni annuali.

2.1. Principali risultati politici realizzati nel 2001

Promuovere nuove forme di governance

⁴Obiettivi strategici della Commissione 2000-2005: "Un progetto per la nuova Europa" (COM(2000)154).

⁵COM(2000)154 def. del 9.2.2000, disponibile su http://europa.eu.int/comm/index_en.htm.

Questo obiettivo comprende quattro aspetti principali: una maggiore partecipazione di istituzioni nazionali, regionali e locali alla concezione e all'attuazione delle politiche comunitarie; il miglioramento della regolamentazione; il contributo della Commissione alla preparazione della prossima conferenza intergovernativa; il successo del processo di riforma interna (lo stato di avanzamento della riforma interna nel 2001 è dettagliato separatamente nel punto 3).

La Commissione ha adottato in luglio un **Libro bianco sulla governance europea**, nel quale si sostiene la necessità di una riforma congiunta di tutte le istituzioni nei limiti degli attuali trattati, e ha poi intrapreso un'ampio processo di consultazione in cui ha coinvolto altre istituzioni dell'Unione europea, governi nazionali, regioni, città e la società civile. Il desiderio espresso dal Parlamento europeo di prendere posizione prima che la Commissione adottasse provvedimenti con implicazioni legislative ha condotto la Commissione ad intensificare il dialogo con il Parlamento e a posporre di 6 mesi le iniziative in materia di "miglioramento della regolamentazione". Alla luce delle osservazioni ricevute, nel novembre 2001 la Commissione ha presentato al Consiglio europeo di Laeken un documento di consultazione sul "miglioramento della regolamentazione".

Altro importante provvedimento concreto in questo campo è stata l'adozione di un regolamento (n. 1049/2001) sull'accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Questo nuovo regolamento assicura una maggiore trasparenza per quanto riguarda i documenti e pone in tal modo le fondamenta di una migliore governance nell'Unione.

Il 2001 ha inoltre registrato l'accordo sull'istituzione della Convenzione, la quale ha iniziato i suoi lavori il 28 febbraio 2002 ed è destinata a preparare la conferenza intergovernativa del 2004 che darà forma ad una nuova Europa.

La nuova agenda economica e sociale

Nei suoi obiettivi strategici per il periodo 2000-2005, la Commissione ha indicato nella creazione di un nuovo dinamismo economico e sociale nell'Unione una delle principali priorità. L'ottimizzazione del potenziale del mercato interno dovrebbe giovare a tutti i cittadini e a tutte le imprese, creando nuove possibilità di lavoro e rafforzando la competitività delle società.

La Commissione ha preparato e coordinato accuratamente l'introduzione dell'euro il 1° gennaio 2002. Questo è adesso ampiamente riconosciuto come uno dei suoi successi più importanti.

Misure positive sono state adottate nel 2001 creando lo statuto della società europea, sostenuta da misure che incoraggiano e facilitano l'attività imprenditoriale. Inoltre, notevoli passi avanti sono stati fatti nel realizzare le numerose azioni annunciate nel piano d'azione per i servizi finanziari. Sono state lanciate iniziative significative per modernizzare la politica di concorrenza, in particolare una riforma della politica antitrust che comporta una condivisione delle responsabilità in materia di controllo del rispetto della normativa.

È stato pubblicato un Libro verde sulla riforma della politica comune della pesca e vi sono stati intensi contatti con le varie parti interessate al fine di preparare le proposte della Commissione adottate nel 2002.

Nel contesto della creazione dello spazio di ricerca europeo, la Commissione ha adottato proposte sul programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico 2002-2006 ed ha lanciato il dibattito e le iniziative in materia di mobilità dei ricercatori, infrastrutture per la ricerca, dimensioni internazionali e regionali al fine di migliorare l'efficienza e la coerenza della ricerca in Europa.

Il nuovo quadro normativo per la comunicazione elettronica è stato adottato nel dicembre 2001.

Alla fine del 2001 sono stati adottati tutti gli interventi dei fondi strutturali, dando in tal modo nuovo slancio alla politica di coesione.

Grazie ai notevoli sforzi della Commissione, il Consiglio europeo di Göteborg ha adottato la strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile, che introduce la dimensione ambientale nei capitoli economico e sociale del processo di Lisbona. In questo quadro, sono stati registrati progressi di primaria importanza per quanto riguarda il mercato interno del gas e dell'elettricità, il cielo unico, il programma Galileo e lo sviluppo delle reti transeuropee. La Commissione ha inoltre assunto iniziative volte a facilitare l'accessibilità dell'apprendimento elettronico ("e-learning") e lo sviluppo dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, allo scopo di promuovere la società della conoscenza e sostenere i disoccupati nei loro sforzi di reinserimento nella vita attiva. La Commissione ha ulteriormente indicato lo sviluppo sostenibile come una priorità per il 2002 e per il 2003.

La Commissione ha cominciato ad attuare l'**agenda per la politica sociale** dell'Unione, adottata dal Consiglio europeo di Nizza. La strategia europea per l'occupazione è stata ulteriormente perseguita ed è stato lanciato il metodo aperto di coordinamento nel campo dell'inclusione sociale. Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno proseguito i negoziati su una serie di proposte legislative della Commissione in settori che comprendono la salute e la sicurezza nel luogo di lavoro, la partecipazione dei lavoratori e la parità di trattamento di uomini e donne.

Stabilizzare il nostro continente e rafforzare la voce dell'Europa nel mondo

Questo obiettivo trae origine da tre sfide fondamentali: i mutamenti geopolitici, la globalizzazione e le debolezze del sistema internazionale. Su questi tre punti, l'azione della Commissione nel 2001 è stata coronata dal successo.

Sul fronte dell'allargamento, l'Unione ha realizzato progressi sostanziali nei 18 capitoli dei negoziati per l'allargamento previsti nella "tabella di marcia" per il 2001. Ciò ha permesso all'Unione di rispettare le scadenze per il completamento dei negoziati con non meno di dieci paesi candidati entro la fine del 2002. Inoltre, i servizi della Commissione hanno attivamente

controllato l'attuazione dell'acquis communautaire. Questa attività dovrà essere proseguita e rafforzata nel 2002 e nel 2003, nel momento stesso in cui si sta preparando l'ingresso effettivo dei paesi candidati. Questo doppio compito richiederà un maggiore investimento in risorse umane da parte della Commissione, come già precisato nella strategia politica annuale e nel progetto preliminare di bilancio per il 2003.

Nel settore della politica commerciale, la Commissione ha contribuito attivamente al successo del lancio di una nuova tornata commerciale multilaterale (l'agenda di sviluppo di Doha) nell'ambito della Conferenza ministeriale dell'Organizzazione mondiale del commercio tenutasi a Doha nel novembre 2001. Ciò, insieme ai costanti progressi in altri negoziati bilaterali e regionali – in particolare nelle **trattative commerciali UE-Mercosur** –, ha contribuito a ristabilire la fiducia nelle prospettive dell'economia globale e ad affrontare le legittime preoccupazioni dell'opinione pubblica quanto al nesso tra economia e sviluppo sostenibile, un'altra delle priorità individuate dalla Commissione per il 2002 e per il 2003.

Sul fronte della cooperazione allo sviluppo, nel febbraio 2001 il Consiglio ha adottato l'iniziativa della Commissione "Tutto eccetto le armi", rinunciando a sottoporre a contingenti e dazi le importazioni provenienti dai paesi meno industrializzati. Nel maggio 2001, in occasione della terza Conferenza delle Nazioni Unite per i paesi meno sviluppati, i membri delle Nazioni Unite hanno fatto proprio l'obiettivo di concedere un trattamento analogo.

In seguito agli eventi dell'11 settembre, la Commissione ha reagito rapidamente contribuendo alla lotta contro il terrorismo e coordinando un intervento finanziario e politico per la ricostruzione dell'Afghanistan, anche se le procedure esistenti devono essere riviste per assicurare una risposta tempestiva ed efficace alle crisi internazionali più importanti. Questi eventi hanno anche dimostrato i limiti delle risorse previste dalla rubrica 4 delle prospettive finanziarie e messo in evidenza la necessità di uno strumento di flessibilità specifico ed efficace che consenta alla Commissione di rispondere prontamente alle crisi internazionali impreviste e di svolgere un ruolo mondiale sulla scena internazionale.

Una qualità della vita migliore per tutti

L'obiettivo principale dell'Unione in questo campo è quello di soddisfare le aspettative dei cittadini europei ed operare scelte che migliorino effettivamente la loro vita quotidiana.

L'azione della Commissione ha potenziato la sicurezza marittima, aerea e stradale e migliorato le forniture di energia sicura. Nei settori della tutela dei consumatori, della sanità pubblica e della sicurezza alimentare, la Commissione ha proposto un regolamento sulla rintracciabilità e sull'etichettatura degli organismi geneticamente modificati, ha pubblicato un Libro verde sulla tutela dei consumatori, ha proposto un regolamento sulla promozione delle vendite nel mercato interno e ha continuato i lavori preparatori per il varo della nuova Autorità europea per la sicurezza alimentare.

Per quanto riguarda l'ambiente, la Commissione ha adottato una proposta relativa al sesto programma d'azione comunitario in materia di ambiente per il periodo 2001-2010. La Commissione ha contribuito efficacemente al successo del salvataggio, da parte dell'Unione europea, del protocollo di Kyoto sul cambiamento climatico e in ottobre ha adottato proposte per la ratifica del protocollo e per l'adempimento degli impegni dell'Unione.

Gli attentati terroristici dell'11 settembre hanno posto in cima all'agenda politica la questione della sicurezza. L'accordo UE sul mandato d'arresto europeo e la decisione quadro sulla definizione di atti terroristici illustrano il modo in cui l'Unione può rispondere rapidamente ad avvenimenti di particolare importanza che interessano tutti i cittadini. Inoltre, la Commissione ha adottato una comunicazione in materia di allerta preventiva in caso di emergenza. Essa ha anche sviluppato iniziative dirette a neutralizzare le minacce alla salute poste dal bioterrorismo, come richiesto dal Consiglio europeo di Gand. Tuttavia, in seno al Consiglio i passi avanti quanto all'attuazione dell'agenda di Tampere per l'instaurazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia sono stati lenti e tale materia continuerà a essere discussa nel 2002 e oltre.

2.2. Elementi trasversali ricavati dalle relazioni annuali

Dalle relazioni annuali dei direttori generali emerge un certo numero di elementi trasversali.

Attuazione dei programmi di ricerca cofinanziati

Diversi direttori generali che si occupano di questi programmi considerano importante la questione relativa alla complessità della gestione finanziaria delle azioni indirette – complessità che deriva dal contesto legislativo e crea il rischio di pagamenti eccessivi – e chiedono che i vari servizi che si occupano dei programmi quadro di ricerca adottino un approccio comune. I problemi principali sono legati:

- alla complessità e molteplicità dei sistemi di risarcimento dei costi ed alle relative norme di applicazione;
- alla mancata previsione nei contratti standard di sanzioni per il caso di dichiarazioni esagerate dei beneficiari.

Varie verifiche contabili in diversi servizi e i risultati di controlli della Corte dei conti hanno messo in evidenza la necessità di prendere provvedimenti supplementari in questo settore.

Azione 1: la Commissione adotterà prima della fine del 2002 un piano d'azione dettagliato per risolvere il problema della complessità della gestione finanziaria delle azioni indirette semplificando e rendendo più coerenti i diversi sistemi attuali e migliorando la gestione dei contratti. Per fronteggiare i rischi esistenti, i controlli effettuati dai servizi competenti saranno resi più efficaci e verrà intensificato il lavoro sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità.

Relazioni esterne

Nel quadro del miglioramento della gestione e dell'impatto dell'aiuto esterno, la Commissione ha messo in atto una vasta **riforma della gestione dei programmi di assistenza esterna UE**, in particolare attraverso la creazione dell'ufficio per la cooperazione EuropeAid. Sono stati fatti progressi soddisfacenti nell'attuazione della riforma, compreso il lancio di un nuovo approccio alla programmazione per aumentare la qualità, una nuova strategia di valutazione e maggiore chiarezza quanto alle rispettive responsabilità delle DG Relazioni esterne. I primi risultati positivi sono stati ravvisati in una migliore esecuzione del bilancio nel 2001 e nella riduzione del carico degli impegni non adempiuti. Tuttavia, diverse relazioni annuali sottolineano che, essendo il 2001 il primo anno di attuazione di questa riforma, per raggiungerne gli obiettivi sono necessari ulteriori sforzi. Inoltre, il 2001 ha visto l'avvio del decentramento, che mira a dare molta più responsabilità gestionale e finanziaria alle delegazioni UE per quanto riguarda i programmi di assistenza esterna. Il decentramento verrà portato avanti nel 2002 e nel 2003, sicché i suoi benefici saranno pienamente visibili solo dopo il suo completamento.

Le relazioni esterne richiedono un'attenzione specifica da due punti di vista. Dal punto di vista politico, talune riserve sollevano la questione della effettiva responsabilità dell'ordinatore delegato per quanto riguarda le azioni congiunte intraprese nell'ambito della politica di sicurezza comune, le quali vengono decise dal solo Consiglio. Queste riserve hanno implicazioni politiche importanti che la Commissione discuterà nelle sue relazioni interistituzionali. Dal punto di vista gestionale, le riserve sottolineano i rischi legati all'assistenza finanziaria diretta ai paesi terzi, rischi che devono essere specificamente considerati nel valutare l'impatto di questo tipo di assistenza. Altre riserve sottolineano i rischi generali legati alla gestione dell'aiuto esterno.

Azione 2: la Commissione, pur confermando la sostanza della riforma Relazioni esterne, ha ripetutamente rilevato, in base alla relazione annuale del revisore interno, la necessità di esaminare le possibilità di sinergia tra i servizi coinvolti nelle relazioni esterne. I commissari Relazioni esterne, in accordo con il presidente e con il vicepresidente Kinnock, dovrebbero riesaminare quale sia il modo migliore di organizzare nel lungo termine le risorse e le strutture delle DG Relazioni esterne e Sviluppo e di EuropeAid per agevolare la gestione dei portafogli dei commissari Relazioni esterne, che rimangono invariati. La Commissione esaminerà proposte in tal senso prima della fine dell'anno. Essa ritiene che, costituendo il 2001 una fase di avviamento, siano necessari ulteriori sforzi per consolidare la riforma e renderla pienamente efficace. Inoltre, in tale contesto la Commissione valuterà e renderà trasparenti i rischi legati all'aiuto esterno e, in particolare, all'assistenza finanziaria diretta come forma di aiuto allo sviluppo e comunicherà alle altre istituzioni tutte le conclusioni di maggior rilievo; l'anno prossimo essa valuterà altresì il modo in cui procede il decentramento, per trarre insegnamenti sull'efficacia e sull'efficienza dell'introduzione di cambiamenti dopo l'attuazione della riforma dell'aiuto esterno.

Sicurezza nucleare

Nel complesso settore della sicurezza nucleare, che comprende la sicurezza tanto degli impianti nucleari quanto dell'ambiente globale, diverse relazioni annuali hanno messo in evidenza questioni importanti: la questione della competenza tecnica disponibile all'interno della Commissione per sovrintendere efficacemente alle attività di assistenza nel settore nucleare, i problemi legati al livello dei controlli di radioattività ambientale nel quadro dell'articolo 35 del trattato Euratom, i fondi per smantellare gli impianti nucleari della Commissione e la questione della competenza giuridica CE nel campo della sicurezza nucleare.

Tutte queste riserve vanno lette in un contesto politico nel quale, da un lato, diversi Stati membri mettono in discussione la competenza giuridica della Commissione in questo campo e, dall'altro, quest'ultima viene invitata, per esempio, a fornire assistenza tecnica per migliorare la sicurezza nucleare nei paesi candidati. Le pertinenti relazioni annuali indicano che nel campo nucleare le capacità della Commissione sono insufficienti. È necessario chiarire la competenza della Commissione nel campo della sicurezza nucleare, soddisfare le aspettative dei cittadini su questo punto e far sì che in tutti gli Stati membri (attuali e futuri) siano rispettati i più elevati standard di sicurezza.

Azione 3: delle riserve specifiche ci si occuperà prima della fine dell'anno, da un canto, presentando proposte dirette a creare un contesto legislativo operativo al fine di individuare standard di sicurezza UE e di mantenere i fondi per lo smantellamento, dall'altro, esaminando accuratamente il modo in cui i servizi responsabili condividono le competenze in materia nucleare in modo da migliorarne l'efficacia.

Fondi strutturali (regionali, per l'occupazione, agricoli e per la pesca)

Su questi aspetti, alcune relazioni annuali riflettono le difficoltà incontrate dalla Commissione, la quale deve cedere agli Stati membri la gestione di fondi comunitari pur rimanendo pienamente responsabile dell'attuazione del bilancio comunitario. La Commissione ritiene che le attuali disposizioni in materia di rendicontazione e condivisione delle responsabilità con gli Stati membri non siano soddisfacenti e andrebbero riviste in modo da rispecchiare meglio la realtà. A tale riguardo, va rilevato che la regola della sussidiarietà significa che la Commissione, pur rimanendo ai sensi del trattato pienamente responsabile per i fondi sborsati, deve agire senza autorità politica completa. Gli aspetti gestionali di tali questioni sono specificamente trattati nell'ambito dell'azione 12.

Azione 4: la Commissione cercherà di chiarire con il Consiglio la sua parte di responsabilità nel perseguimento degli obiettivi della gestione comune dei fondi strutturali. Inoltre, la Commissione presenterà proposte legislative dirette ad allineare i suoi poteri di verifica e controllo alle sue responsabilità.

Allargamento

Per far sì che l'integrazione dei paesi candidati avvenga senza intoppi, i servizi della Commissione devono garantire l'estensione di tutta una serie di attività ai nuovi Stati membri e sono pronti ad assicurare la loro

partecipazione completa alle politiche UE a partire dal primo giorno dell'adesione. Inoltre, diverse relazioni annuali dei direttori generali esprimono preoccupazioni quanto all'effettività della verifica dell'attuazione dell'acquis communautaire nei paesi candidati e quanto alla reale capacità di vari servizi di garantire, con l'attuale numero di dipendenti, l'estensione delle loro attività ai nuovi Stati membri in modo efficace. Per questo motivo, dopo un accurato esame delle esigenze di tutti i servizi, la Commissione ha presentato all'autorità di bilancio una comunicazione, riguardante l'impatto dell'allargamento sulle sue attività e risorse umane, che illustra le esigenze globali dal 2003 al 2008. Per il 2003, la Commissione ha indicato un minimo di 500 persone in più assolutamente necessarie.

La Commissione sottolinea la necessità assoluta di assicurare l'adeguato finanziamento nel 2003 delle spese relative a 500 posti per i preparativi in vista dell'allargamento. A tal fine, l'autorità di bilancio dovrebbe esplorare con la Commissione tutte le possibilità di anticipare nel 2002 certe spese amministrative (frontloading) e di fare ricorso ai trasferimenti tra le istituzioni per rendere disponibili stanziamenti aggiuntivi. Stanziamenti sufficienti per l'assunzione di personale in vista dell'allargamento sono essenziali perché la Commissione possa garantire una preparazione adeguata dell'allargamento e la piena applicazione dell'acquis communautaire dal primo giorno dell'adesione. La Commissione attira l'attenzione delle altre istituzioni, degli Stati membri e degli Stati candidati sull'importanza di tali preparativi.

Governance

La Commissione porta avanti l'attuazione delle azioni annunciate nel Libro bianco sulla governance europea e presenterà una serie di misure in autunno, insieme alla relazione finale sul processo di consultazione.

Sulla base della risposta positiva del Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001 al documento di consultazione, il 5 giugno 2002 la Commissione ha proposto un piano d'azione sul "miglioramento della regolamentazione" al fine di semplificare il contesto normativo e di migliorarne la qualità senza modificare il trattato. Oltre al piano d'azione, la Commissione ha adottato due comunicazioni sulle *norme minime di consultazione* (ferma restando una consultazione pubblica a parte che dura sino alla fine del luglio 2002) e sull'*analisi d'impatto*.

La Commissione ha sottolineato che l'attuazione del piano d'azione sul "miglioramento della regolamentazione", proposto nel giugno 2002, richiede sforzi comuni delle tre istituzioni e degli Stati membri. La Commissione ha dunque proposto che l'attuazione del piano d'azione sia sostenuta da un accordo interistituzionale tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione per quanto riguarda le azioni che dipendono da tutte e tre le istituzioni. Il Consiglio europeo di Siviglia ha avallato questo approccio ed ha invitato le istituzioni a perfezionare l'accordo entro la fine del 2002.

La Commissione attuerà le misure elencate nel piano d'azione sul "miglioramento della regolamentazione" del 5 giugno 2002 e si impegnerà affinché venga concluso un accordo interistituzionale per le misure che

rientrano nelle attribuzioni del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. Inoltre, la Commissione presenterà in autunno una seconda serie di misure per dare seguito al Libro bianco sulla governance europea, che conterrà proposte in materia di infrazioni, comitatologia, agenzie di regolamentazione e contratti tripartiti.

3. L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA NEL 2001

Dopo un'ampia consultazione interna, all'inizio del 2000 la Commissione ha presentato il Libro bianco sulla riforma. Lo scopo è quello di modernizzare l'amministrazione della Commissione. La strategia indicata nel Libro bianco si concentra su tre obiettivi principali:

- migliorare l'efficienza dell'intera organizzazione individuando meglio le priorità e abbinando meglio compiti e risorse;
- massimizzare il rendimento del personale modificando notevolmente la gestione delle risorse umane e la politica del personale;
- rivedere la gestione finanziaria, sulla base di una definizione precisa delle responsabilità di ciascun soggetto. Ciò garantirà l'uso più appropriato del denaro dei contribuenti grazie al miglioramento della gestione finanziaria, dell'efficienza e della responsabilità.

Il Libro bianco comprende un piano d'azione ambizioso inteso a tradurre in azioni concrete i suddetti obiettivi globali seguendo un calendario impegnativo. Considerato che il calendario iniziale prevedeva l'attuazione completa della riforma entro la fine del 2002, il 2001 era determinante per il radicamento della riforma nella Commissione. Si dovrebbe ricordare che le relazioni annuali sono un risultato importante dell'attuazione della riforma, in particolare dei principi di trasparenza e di responsabilità.

3.1. Determinazione delle priorità, assegnazione e uso efficiente delle risorse

Per garantire l'efficacia di tutte le sue attività, la Commissione ha voluto concentrarsi sugli obiettivi politici essenziali, traducendoli in azioni prioritarie accompagnate da risorse adeguate, riaffermando in tal modo il primato delle priorità politiche. Ciò implica che all'inizio dell'anno la Commissione stabilisca anzitutto le sue priorità e inizi poi la procedura di bilancio per l'anno successivo: ciò ha condotto nel 2001 alla creazione di un ciclo di pianificazione e programmazione strategica (PPS), destinata a guidare tutte le attività della Commissione relative all'individuazione delle priorità, alla procedura di bilancio ed alla preparazione del programma legislativo e di lavoro sulla base di un abbinamento accurato di attività e risorse (gestione basata sulle attività: Activity-Based Management o ABM).

Va osservato che uno degli aspetti attualmente valorizzati dalla Commissione nel processo di strategia politica annuale è il dialogo interistituzionale. Si è deciso che ogni anno, dopo avere adottato la strategia politica annuale per l'anno venturo, la Commissione avvierà un dialogo con il Parlamento

europeo e con il Consiglio sulle priorità individuate nella strategia politica annuale. Su questa base, la Commissione presenterà un documento di valutazione che riflette il dialogo con le istituzioni prima di adottare il suo programma legislativo e di lavoro. A tal fine, la Commissione e il Parlamento europeo hanno concluso un accordo in forza del quale sono stati istituiti il calendario e i particolari operativi di questo dialogo.

Come mostra la maggior parte delle relazioni annuali, i progressi realizzati nel 2001 in questo settore per quanto riguarda l'attuazione sono notevoli: le tappe fondamentali del ciclo (si veda l'introduzione) sono state individuate e introdotte dai servizi. In particolare, la preparazione dei piani di gestione annuali da parte di tutti i servizi è stato uno dei passi avanti più importanti. Alcune relazioni affermano che l'introduzione dell'ABM ha aiutato i servizi a concentrare le loro attività su priorità ed obiettivi chiari. Si può dunque concludere che nel 2001 la Commissione ha mantenuto gli impegni presi nel Libro bianco e che ciò rappresenta un risultato significativo date le notevoli limitazioni temporali e materiali in presenza delle quali i servizi hanno dovuto lavorare e visto che un cambiamento di tale portata può essere realizzato soltanto progressivamente.

In una prospettiva più a lungo termine, è chiaro che l'introduzione del ciclo di pianificazione e programmazione strategica e della gestione basata sulle attività è un "cambiamento culturale". Tuttavia, è assai positivo che l'attuazione abbia seguito il disegno originario senza ritardi o problemi notevoli e abbia rivelato aspetti importanti che non erano stati sottolineati come tali nel Libro bianco.

È anche importante ricordare le diverse esperienze precedentemente maturate dai vari servizi in questo settore della riforma: alcuni servizi disponevano già di strumenti gestionali avanzati, la maggior parte di essi aveva solo strumenti di programmazione giornaliera e pochissimi non disponevano di alcuno strumento significativo. Ecco perché la gestione basata sulle attività, pur introdotta con successo a livello della Commissione nel 2001, non poteva essere padroneggiata in egual misura dai vari servizi della Commissione.

Quanto all'esternalizzazione, nel dicembre 2001 la Commissione ha adottato un progetto rivisto di proposta di regolamento del Consiglio che introduce il concetto di "agenzie esecutive" per la gestione dei programmi comunitari nel quadro della esternalizzazione sotto forma di "delega", accogliendo i suggerimenti e le modifiche della Corte dei conti e del Parlamento. La Commissione ha inoltre adottato nel novembre 2001 una comunicazione sulla forma "decentrata" dell'esternalizzazione, definendo i termini e le condizioni per utilizzare reti di organismi nazionali. Infine, è stata elaborata una guida interna che definisce le mansioni atte ad essere "subappaltate" e che contiene una forma standard di contratto.

3.2. Modifica della politica delle risorse umane

Questo secondo pilastro della riforma perseguiva un ammodernamento globale della politica delle risorse umane nella Commissione. In primo luogo, la Commissione ha intrapreso una serie di azioni per sfruttare appieno il

potenziale di riforma ai sensi dello Statuto esistente. Nel 2001 è stato adottato un gran numero di decisioni su aspetti della nuova politica del personale. In secondo luogo, la Commissione ha preparato una proposta di regolamento che modifica alcuni aspetti dello Statuto. A causa della sua stessa natura, questa iniziativa richiedeva un certo periodo di consultazione interna del personale e di “concertazione” con i sindacati, per permettere alla Commissione di presentare al Consiglio un insieme equilibrato di proposte di modifiche dello Statuto. Gli obiettivi più importanti sono:

- rafforzare il principio del merito nella funzione pubblica europea collegando meglio rendimento e sviluppo della carriera;
- modernizzare la politica in materia di pari opportunità, servizi sociali per il personale e condizioni di lavoro. Tale modernizzazione è essenziale per poter continuare ad assumere e mantenere il personale migliore in un ambiente in cui vi è sempre più competizione nella ricerca di dipendenti multilingui altamente qualificati;
- mantenere il rigore di bilancio nell’attuazione della riforma. I costi proposti sono modesti nel contesto di una riforma di questa portata e sono conformi all’impegno della Commissione di rispettare il massimale di spesa di cui alla rubrica V delle prospettive finanziarie. Inoltre, le misure condurranno al controllo durevole dei costi nel medio termine.

Nel 2001 vi sono stati ritardi rispetto allo scadenziario inizialmente previsto per la preparazione di una lunga serie di documenti di orientamento. Ciononostante, le discussioni in seno ad un organo ad alto livello presieduto dal sig. Ersboell, ex segretario generale del Consiglio, hanno portato ad un risultato molto positivo: l’accordo sul pacchetto globale di riforma della politica del personale raggiunto tra la Commissione e i sindacati maggiormente rappresentativi in termini elettorali. Questo accordo include un impegno della Commissione a ritirare il pacchetto di proposte sulla base di un’intesa con le organizzazioni sindacali e professionali (OSP) nel caso in cui il Consiglio proponga all’unanimità di discostarsi da una qualunque delle garanzie in esso elencate. Questo accordo fornisce una base solida per il proseguimento del processo.

Il processo di consultazione del personale e di “concertazione” con i sindacati ha condotto ai seguenti risultati:

- il “pacchetto globale per la riforma della politica del personale” dell’ottobre 2001, che comprendeva 15 capitoli. Sui primi nove doveva decidere in modo definitivo la Commissione: l’aspetto sociale, che comprende le misure in materia di congedi familiari e formule flessibili di lavoro; le pari opportunità; la politica sociale e l’infrastruttura per il personale; le vessazioni morali; la formazione; la mobilità; la denuncia degli atti illeciti; la disciplina; il mantenimento degli standard professionali; le assunzioni; i quadri intermedi; gli stipendi e le pensioni. Gli ultimi sei punti sono stati discussi in vista dell’orientamento finale della Commissione: valutazione e promozione; struttura della carriera; personale non permanente; servizio di mediazione; pensionamento flessibile e revisione generale dello Statuto;

- il 20 dicembre la Commissione ha adottato un progetto di regolamento recante modifica dello Statuto e attuazione delle regole per la valutazione e la promozione, su cui il comitato interistituzionale dello Statuto è chiamato ad esprimere un parere. Il progetto di regolamento comprende tutti i cambiamenti alle regole di base della funzione pubblica europea considerati necessari dalla Commissione.

Il lavoro effettuato nel 2001 ha permesso alla Commissione di adottare le decisioni rimanenti durante il primo trimestre del 2002 (orientamenti in materia di descrizione delle funzioni; orientamenti in materia di mobilità; la conduzione delle indagini amministrative e del procedimento disciplinare; le regole applicabili agli esperti nazionali distaccati presso la Commissione; la denuncia degli atti illeciti, la politica sociale, il servizio di mediazione, gli orientamenti in materia di formazione, il mantenimento degli standard professionali, la valutazione e la promozione) e di presentare il progetto di regolamento al Consiglio per portare a termine il processo legislativo entro la metà del 2003.

3.3. Audit, gestione finanziaria e controllo

Questo capitolo della riforma è stato dettato dalla necessità di modernizzare l'amministrazione finanziaria e di ristabilire la fiducia dell'opinione pubblica nella gestione del bilancio dell'Unione europea e nel controllo della spesa. La riforma tende a rendere le procedure più semplici, più veloci e più giustificabili trasferendo la responsabilità gestionale ai soggetti più vicini al processo decisionale e migliorando la trasparenza. Le caratteristiche fondamentali della riforma in questo campo sono:

- maggiore responsabilità in materia di autorizzazione della spesa: le regole devono essere semplificate e rese più comprensibili. Inoltre, per quanto possibile, chi è responsabile del processo gestionale dovrebbe essere responsabile anche dell'autorizzazione della spesa. Nel 2001, sulla base di una valutazione dei rischi connessi, della struttura organizzativa e del rapporto tra costi e benefici, i servizi hanno attuato nuove procedure di gestione finanziaria delineando le fasi chiave dell'autorizzazione di operazioni finanziarie e rispettando il principio base secondo cui le funzioni di inizio e di verifica di una transazione dovrebbero essere tenute distinte. Ogni servizio della Commissione ha inoltre creato una struttura di audit interno con il compito di assistere il direttore generale o il caposervizio nella verifica dell'efficacia dei controlli interni;
- separazione tra controllo finanziario e audit: fino al 2000, il controllo ex ante della spesa e parte del relativo audit ex post erano effettuati dallo stesso servizio centrale, situazione che comportava un rischio di conflitto di interessi. A metà del 2001, il servizio Audit interno è divenuto indipendente dal Controllo finanziario. Il suo ruolo è determinante nel dare assicurazioni alla Commissione, mediante il suo parere indipendente, circa la qualità dei sistemi di gestione e di controllo.
- il servizio finanziario centrale, creato a metà del 2000, nel 2001 si è concentrato sulla proposta di modifica del regolamento finanziario, sulla definizione e sull'orientamento in materia di criteri di controllo interno e

gestione dei rischi per i servizi della Commissione, sul rafforzamento della gestione contrattuale e degli appalti pubblici nei servizi della Commissione. Inoltre, un'attenzione particolare è stata accordata al sostegno richiesto, istituendo un servizio di assistenza tecnica, organizzando corsi di formazione e fornendo informazioni. Infine, la necessità di migliorare i sistemi centrali di informazione finanziaria ha condotto a concentrarsi sulla qualità globale del sistema esistente e sullo sviluppo di nuovi strumenti indicati nel Libro bianco (base di dati sui contratti, registro centrale delle fatture, gestione del recupero crediti);

- l'obbligo imposto a tutti i direttori generali e capiservizio di rendere una dichiarazione annuale in cui assicurano la legittimità e regolarità delle transazioni sottostanti nonché la conformità dell'uso delle risorse ai principi della sana gestione finanziaria.

Questo capitolo della riforma è il più avanzato in termini di attuazione in quanto gli è stata data priorità assoluta sulla base delle dettagliate raccomandazioni del comitato di esperti indipendenti. La revisione della gestione finanziaria e delle procedure di controllo ha richiesto che un numero rilevante di azioni venisse realizzato a livello di servizi. Tuttavia, come indicato dalle relazioni annuali, mentre in questi settori sono stati fatti progressi significativi, vi è ancora molto da fare per rendere duraturi i miglioramenti della gestione finanziaria. Vari servizi hanno messo in evidenza nelle loro relazioni annuali i problemi che pone l'adattamento a cambiamenti tanto radicali, tenuto conto del numero limitato di dipendenti adeguatamente qualificati e delle difficoltà in termini di formazione e di organizzazione interna. Visti i problemi affrontati dai servizi, nei futuri progetti di assunzione sarà considerata l'esigenza di specifiche competenze finanziarie (si veda l'azione 14).

Alla questione del controllo interno e della gestione finanziaria è stato dato nuovo slancio dal nuovo regolamento finanziario, che rispecchia i principi chiave della riforma finanziaria e che entra in vigore il 1° gennaio 2003. Il trasferimento della funzione centralizzata di autorizzazione preventiva significa che i servizi dovranno rendersi capaci di assumere appieno le responsabilità decentrate (si veda l'azione 12). Inoltre, i sistemi ausiliari centrali di informazione finanziaria e contabile, che sono ancora caratterizzati da alcuni punti deboli, dovranno essere migliorati di conseguenza (si vedano le azioni 16 e 17).

3.4. Elementi trasversali sulla riforma risultanti dalle relazioni annuali

Mancanza di risorse umane

Un considerevole numero di relazioni annuali rileva come le risorse umane necessarie per attuare la riforma siano state sottostimate. Va ricordato che la sede in cui normalmente la Commissione esamina tutte le esigenze in termini di risorse umane e prende le relative decisioni è il ciclo della strategia politica annuale (Annual Policy Strategy: APS), che conduce all'adozione del progetto preliminare di bilancio e alla decisione in materia di destinazione delle risorse.

La Commissione ha già intrapreso alcune azioni in questo ambito. Nel luglio 2000, 230 posti sono stati assegnati ai servizi della Commissione per facilitare l'attuazione della riforma. Nel 2000, un gruppo di commissari ha riconosciuto la necessità di 1254 posti, dei quali 580 sono stati destinati al potenziamento della gestione e del controllo dei programmi per l'aiuto esterno e per le azioni strutturali. Va ricordato che per attuare la riforma la Commissione ha già deciso nella APS 2003 di ridistribuire tra i servizi un terzo dei posti che dovrebbero divenire disponibili in seguito ai prepensionamenti. Si deve tuttavia riconoscere che talune di queste azioni produrranno tutti i loro effetti solo dopo un certo tempo. Più in generale, è necessario uno sforzo più sistematico di individuazione delle risorse necessarie per le attività, soprattutto in considerazione dei nuovi ruoli che la riforma attribuirà a vari servizi e soggetti in seno alla Commissione.

Azione 5: quanto alla mancanza di risorse umane per attuare la riforma, la Commissione presterà attenzione alle esigenze indicate dalle relazioni annuali dei direttori generali nel contesto del prossimo ciclo di pianificazione e programmazione strategica che inizia alla fine del 2002. In questo contesto, il Segretariato generale elaborerà una nuova metodologia per valutare il fabbisogno di risorse delle attività esistenti e di quelle nuove.

Mancato orientamento

In diverse relazioni annuali, i direttori generali lamentano il mancato orientamento da parte dei servizi centrali su diversi aspetti della riforma. Va ricordato che la Commissione presta già attenzione particolare alla comunicazione interna, alla formazione e alla metodologia riguardo ad aspetti essenziali della riforma. Tuttavia, per affrontare le preoccupazioni relative alla completezza e all'adeguatezza dell'orientamento la Commissione intensificherà gli sforzi in questo campo, in particolare per quanto riguarda la gestione basata sulle attività. Si osserva che la preparazione dei piani di gestione annuali per il 2003 rappresenta un passo cruciale perché i servizi assicurino una gestione maggiormente orientata al rendimento.

Azione 6: il Segretariato generale, in stretta collaborazione con la DG Bilancio e con la DG Personale e amministrazione, rivedrà i meccanismi di coordinamento tra i servizi centrali al fine di migliorare il servizio e l'assistenza forniti ai servizi operativi. Inoltre, il Segretariato generale preparerà una guida dettagliata sull'ABM entro ottobre 2002 e assisterà i servizi nella preparazione dei piani di gestione annuali per il 2003.

Sistemi d'informazione

Un altro punto che secondo diverse relazioni annuali richiede un'azione concreta è la necessità di risolvere i problemi di interconnessione operativa tra i sistemi d'informazione. Attualmente, gli utenti non possono sfruttare tutto il potenziale dei sistemi esistenti. Sulla base dell'iniziativa per una "Commissione elettronica" (e-Commission), la Commissione perseguirà attivamente l'obiettivo di istituire sistemi senza discontinuità, permettendo a tutti i servizi di migliorare la loro efficienza e il loro rendimento.

Azione 7: un gruppo di lavoro interservizi sarà incaricato di coordinare la interconnessione operativa degli attuali sistemi di informazione gestionale. Questo gruppo istituirà un piano d'azione entro novembre 2002 e sorveglierà la sua attuazione.

4. L'ATTUAZIONE DI CRITERI DI CONTROLLO INTERNO NEL 2001

Il controllo interno riguarda tutte le politiche e le procedure concepite e attuate dall'amministrazione di un ente per assicurare il raggiungimento economico, efficiente ed effettivo degli obiettivi; l'osservanza delle regole esterne e delle politiche e normative in materia di gestione; la salvaguardia dei beni e delle informazioni; la prevenzione e l'individuazione delle frodi e degli errori, la qualità delle registrazioni contabili e la produzione tempestiva di informazioni finanziarie e gestionali affidabili.

Il 13 dicembre 2000, la Commissione ha approvato, insieme agli statuti dell'ordinatore delegato e subdelegato, una serie di criteri di controllo interno destinati a riflettere questa ampia definizione di controllo interno (SEC (2000) 2203). Tali criteri vanno considerati come una serie di condizioni base che tutti i servizi interni della Commissione dovrebbero soddisfare in tutti gli aspetti della gestione della Commissione, e non solo nelle materie finanziarie. In tale contesto è importante notare che i sistemi di controllo dovrebbero trovare un equilibrio ragionevole tra i rischi da affrontare e i costi sostenuti nel minimizzare detti rischi. Nessun sistema può fornire, ad un costo accettabile, la garanzia assoluta che tutti gli errori saranno individuati o che tutte le frodi intenzionali verranno prevenute.

Ciascuno dei direttori generali e dei capiservizio ha presentato il 30 giugno 2001 una relazione intermedia sul grado di attuazione della riforma della gestione finanziaria, con particolare riferimento al livello di attuazione dei criteri. Il 7 novembre 2001 la Commissione ha adottato un documento che riassume queste relazioni intermedie (SEC(2001)1723/6). Questo documento ha dimostrato che erano stati realizzati progressi significativi nel soddisfare una serie di condizioni intermedie di base alla fine del giugno 2001, ma che si dovevano ancora fare passi avanti in diversi settori chiave per attuare appieno i criteri di controllo. Inoltre, la comunicazione sulla gestione basata sulle attività, che ha rinsaldato alcuni criteri di controllo, ha chiaramente indicato che per certe misure si prevedeva un'attuazione progressiva nel corso di un periodo che sarebbe andato oltre il 31 dicembre 2001.

Tenendo presente la progressività dell'attuazione dei criteri di controllo e dei relativi calendari e per aiutare i servizi a pianificare i loro progressi in questo primo anno di relazioni annuali, la Commissione ha stabilito un'ulteriore serie di condizioni intermedie di base che dovevano essere soddisfatte entro il 31 dicembre 2001 e ha adottato un calendario aggiornato a tale riguardo (SEC(2001) 2037/4). Ciò ha consentito ai direttori generali e ai capiservizio di valutare che cosa doveva essere realizzato per quella data, fermo restando, naturalmente, che talune misure dipendevano dalla data in cui la Commissione avrebbe adottato certe decisioni – nonché dalla disponibilità di

orientamenti forniti dai servizi centrali – e che altre dovevano essere attuate progressivamente.

4.1. Panoramica dell'attuazione delle componenti chiave del controllo interno

La responsabilità di stabilire e mantenere un controllo interno efficace incombe ai direttori generali e ai capiservizio. I direttori generali e i capiservizio sono stati invitati a indicare nel capitolo 3 delle relazioni annuali, intitolato “Questioni attinenti alla gestione e al controllo – criteri di controllo interno”, i progressi realizzati rispetto a tutti i problemi gestionali e a fornire ulteriori dettagli sui punti deboli e sui rischi più rilevanti che potrebbero incidere sulla loro dichiarazione annuale. Per mostrare i progressi fatti, essi dovevano comunicare in quale misura sono state realizzate le condizioni base, da soddisfare entro il 31 dicembre, per i criteri di controllo interno. Le relazioni sono assai diverse l'una dall'altra sia per quanto riguarda l'accuratezza dell'analisi cui sottopongono le questioni attinenti alla gestione e al controllo, sia per quanto riguarda la valutazione dell'impatto che dette questioni potrebbero avere sulla dichiarazione nel suo complesso. Ciononostante, tutte le relazioni hanno tentato di fornire alcuni indicatori chiave riguardo ai progressi realizzati, e alcune hanno anche indicato gli sviluppi che si sono avuti nel primo trimestre del 2002. Va anche notato che, per questo primo esercizio, le assicurazioni fornite dai direttori generali, anziché riferirsi a tutto il 2001, sono in gran parte basate su valutazioni della situazione quale si presentava alla fine del 2001.

I progressi realizzati dai servizi della Commissione sono esaminati con riferimento a ciascuna delle cinque componenti chiave in cui sono raggruppati i criteri di controllo interno in uso presso i servizi della Commissione, vale a dire: ambiente di controllo, gestione del rendimento e dei rischi, informazione e comunicazione, attività di controllo, audit e valutazione.

4.1.1. Ambiente di controllo

L'ambiente di controllo si riferisce alle condizioni di base nelle quali opera il servizio, comprese la struttura organizzativa ed amministrativa e la gestione delle risorse umane. Specificatamente, i criteri di controllo riguardano gli aspetti seguenti: etica ed integrità; definizione dei compiti, dei ruoli e delle mansioni; iniziative per assicurare la competenza del personale; rendimento del personale; delega e gestione delle funzioni sensibili.

Per quanto riguarda i criteri di controllo oggetto di questa rubrica, il 75% dei direttori generali hanno affermato di aver potuto rispettare *almeno* le condizioni base da realizzare entro il 31 dicembre 2001.

Varie condizioni, come quella secondo cui occorre procedere più frequentemente a descrizioni delle funzioni e del rendimento del personale, possono realisticamente essere attuate soltanto in armonia con una gamma di nuove iniziative, che devono ancora spiegare il loro pieno effetto. Altri settori chiave, quali l'individuazione e la gestione delle funzioni sensibili, richiedono ulteriore lavoro. Quasi la metà dei servizi della Commissione deve

ancora intraprendere l'analisi dettagliata richiesta per individuare i posti sensibili e i controlli eventualmente necessari per attenuare i relativi rischi (controlli attenuanti). Nel caso dei posti sensibili per i quali i controlli attenuanti sono ritenuti insufficienti, si dovrebbe far ricorso alla mobilità obbligatoria. Tenuto conto delle difficoltà affrontate dai servizi nell'attuare questo criterio, i servizi centrali della Commissione dovranno fare uno sforzo congiunto per fornire consigli pratici e orientamento.

4.1.2. *Valutazione del rendimento e dei rischi*

La gestione del rendimento e dei rischi comprende questioni gestionali chiave legate alla pianificazione, alla programmazione e alla verifica del rendimento e rinalda i principi dell'ABM. Specificatamente, i criteri di controllo riguardano il processo di determinazione degli obiettivi, la programmazione pluriennale, l'elaborazione di piani di gestione annuali, la verifica del rendimento rispetto agli obiettivi e sulla base di indicatori, l'analisi e la gestione dei rischi.

Circa il 75% dei direttori generali hanno affermato di avere rispettato *almeno* le condizioni base da realizzare entro il 31 dicembre 2001 per questi criteri di controllo. Tuttavia, va rilevato che molti di questi criteri, in particolare quelli attinenti alla pianificazione e alla verifica, rinalzano iniziative in corso nel campo dell'ABM e devono essere attuati progressivamente, lungo un periodo di tempo più esteso.

Per quanto riguarda la valutazione e la gestione dei rischi, nel 2001 la maggior parte dei servizi ha intrapreso una revisione ad alto livello delle priorità in materia di rischio, cosa che per la Commissione nel suo insieme ha rappresentato un primo passo importante verso una cultura della gestione dei rischi. Va sottolineato che molti direttori generali si sono trovati per la prima volta a dover analizzare i rischi su una base tanto formale e a dover esaminare così esplicitamente rischi di natura non finanziaria. Per quanto ciò costituisca di per sé un significativo passo avanti, è chiaro che siamo ancora nelle fasi iniziali del processo. Le informazioni sui rischi fornite dalle relazioni annuali sono di natura molto diversa e indicano che vi è una certa incertezza su come valutare e gestire i rischi e su come considerarli rispetto alla dichiarazione nel suo complesso. Attualmente, la gestione dei rischi non è una prassi di lavoro radicata della Commissione e, per assicurare il conseguimento di questo obiettivo, sarà necessario un notevole sforzo tanto dei servizi principali quanto di quelli centrali.

4.1.3. *Informazione e comunicazione*

L'informazione e la comunicazione concernono l'istituzione di procedimenti adeguati per gestire l'informazione interna e per riferire su questioni come l'esecuzione del bilancio, l'esecuzione del piano di gestione e l'utilizzo delle risorse. Specificatamente, i criteri di controllo riguardano l'adeguatezza dell'informazione gestionale, il sistema di registrazione e archiviazione della posta e la denuncia degli atti illeciti.

Circa il 70% dei direttori generali hanno affermato di aver potuto rispettare *almeno* le condizioni base da realizzare entro il 31 dicembre 2001. Per

quanto riguarda vari criteri di controllo, in queste materie è prevista un'attuazione graduale, in particolare riguardo alla questione di un'informazione gestionale e una registrazione della posta adeguate.

4.1.4. *Attività di controllo*

Le attività di controllo si concentrano sulle funzioni chiave di controllo quotidiano esercitate come parte del lavoro normale dei servizi. Specificatamente, i criteri di controllo riguardano la documentazione dei procedimenti, la separazione adeguata delle mansioni, le funzioni di supervisione, la registrazione degli scostamenti e i modi per assicurare la continuità della gestione.

Circa il 70% dei direttori generali hanno affermato di avere rispettato *almeno* le condizioni base da realizzare entro il 31 dicembre 2001. Progressi significativi sono stati realizzati in diversi settori, in particolare nella separazione delle mansioni e nella continuità della gestione, ma altri settori chiave devono ancora essere sviluppati dalla maggior parte dei servizi. In pratica, la documentazione dei procedimenti richiede revisioni e aggiornamenti continui. Tuttavia, la priorità immediata è stata quella di assicurare la documentazione dei procedimenti finanziari. Sebbene a questo fine siano stati fatti considerevoli sforzi, circa 15 servizi dichiarano di dovere ancora portare a termine il lavoro in questo campo. Va riconosciuto che questo può essere un processo complicato e dispendioso in termini di tempo. Inoltre, i servizi dovranno assicurare anche la documentazione dei procedimenti operativi.

La supervisione efficace dell'attività altrui è decisiva per lo sviluppo di una forte struttura di controllo interno e la maggior parte dei servizi stanno definendo e attuando i cambiamenti adeguati alle circostanze in cui operano. Per aiutare questi servizi, taluni orientamenti di base sono stati definiti dai servizi centrali, i quali dovranno però fornire ulteriori orientamenti ed assicurare anche un supporto pratico.

4.1.5. *Audit e valutazione*

L'audit e la valutazione riguardano il modo appropriato di affrontare le questioni attinenti all'audit interno ed esterno, la funzione di valutazione e i procedimenti di autorevisione. Specificatamente, i criteri di controllo riguardano il rilevamento e la correzione delle insufficienze del controllo interno; il seguito adeguato delle relazioni di audit (esterno ed interno); la creazione ed il funzionamento di una struttura di audit interno; la creazione di una adeguata funzione di valutazione – o l'accesso a tale funzione – e la revisione annuale cui i dirigenti sottopongono le proprie procedure di controllo interno.

Circa il 75% dei direttori generali hanno affermato di avere rispettato *almeno* le condizioni base da realizzare entro il 31 dicembre 2001.

Questo progresso costante rispecchia il fatto che molte delle assai specifiche condizioni base sono state ampiamente realizzate, per esempio la creazione di strutture di audit interno e la revisione annuale delle procedure di controllo

interno. Va tuttavia osservato che, a causa delle difficoltà ad assumere personale nel 2001, molte strutture di audit interno, benché create nel 2001, effettueranno un programma completo di audit soltanto dopo che sarà disponibile nuovo personale competente (dal 2002 in poi).

I servizi hanno realizzato progressi nell'attuazione delle procedure per il rilevamento e la correzione delle insufficienze del controllo interno riguardo alle procedure finanziarie, ma nel 2002 si dovranno fare passi avanti anche per quanto riguarda le procedure operative.

Alcuni servizi devono ancora istituire una specifica funzione di valutazione atta a fornire un sostegno efficace in sede di determinazione delle politiche. Inoltre, i risultati dell'attività di valutazione saranno utilizzati per corroborare la scelta degli obiettivi e delle priorità nel quadro dei piani di gestione annuali.

4.2. Conclusioni complessive e azioni per sostenere l'ulteriore sviluppo dell'attuazione del controllo interno

Le conclusioni complessive che si ricavano dalle relazioni sono generalmente positive ed incoraggianti per quanto riguarda il giudizio che i servizi esprimono sui loro progressi nell'attuare le condizioni specifiche in materia di controllo interno. Tuttavia i progressi devono essere rafforzati affinché i criteri di controllo interno siano pienamente attuati e i servizi della Commissione portino avanti con costanza la creazione di una struttura di controllo interno valida e compiuta.

Il 2001 è stato un anno di transizione in cui i servizi hanno dovuto affrontare una serie di cambiamenti notevoli e portare avanti numerose iniziative nuove ed impegnative. L'impatto di questi fattori non va sottovalutato. Lo sviluppo di una valida struttura di controllo interno è un processo graduale che deve essere confermato dall'impegno costante dell'amministrazione.

Le informazioni su queste materie presentate nelle relazioni annuali dimostrano una maggiore comprensione delle questioni riguardanti il controllo interno. Tuttavia, va anche ricordato che questa è la prima volta che si impone ai dirigenti un obbligo formale di riferire su tale base e, in parte, ciò spiega perché i servizi abbiano riferito in modo diverso sui loro specifici problemi di gestione e di controllo. Come è stato osservato precedentemente, nella maggior parte dei servizi le strutture di audit interno non erano pienamente operative durante l'anno in questione. In futuro è lecito aspettarsi riferimenti più espliciti ai risultati dell'audit, alle implicazioni per il controllo interno e alle implicazioni per la dichiarazione annuale. Non va sottovalutato neppure il ruolo dei servizi centrali di sostegno. I servizi hanno dovuto gestire numerose iniziative e, sebbene la responsabilità ultima del controllo interno sia tutta loro, essi necessitano di guida ed assistenza completa. Ciò sarà particolarmente vero quando entrerà in vigore il nuovo regolamento finanziario.

Sulla base della valutazione dell'attuazione dei criteri nel 2001:

<i>Azione 8: prima della fine del 2002, la DG Bilancio, in collaborazione con il Segretariato generale e la DG Personale e amministrazione, fornirà</i>

maggior sostegno e orientamento pratico per quanto riguarda i criteri relativi alle funzioni sensibili e alla supervisione, considerati essenziali affinché i servizi della Commissione funzionino senza intoppi.

Azione 9: nel 2002 tutti i servizi della Commissione presteranno particolare attenzione all'elaborazione e alla documentazione delle procedure di controllo interno, in particolare delle procedure finanziarie volte a prevenire errori ed individuare irregolarità e della registrazione degli scostamenti.

5. LE RISERVE ESPRESSE DAGLI ORDINATORI DELEGATI

Lo statuto degli ordinatori delegati prevede che ogni direttore generale o caposervizio firmi una dichiarazione in cui assicura *nei limiti del ragionevole*, da un canto, che le risorse destinate alle attività di cui all'allegata relazione annuale sono state usate per lo scopo programmato e in conformità dei principi della sana gestione finanziaria e, dall'altro, che le procedure di controllo istituite offrono le garanzie necessarie quanto alla legittimità e regolarità delle transazioni sottostanti. A tale riguardo, va osservato che gli orientamenti su tale dichiarazione non sono stati interpretati in modo del tutto uguale dai vari servizi. Si sarebbe potuto chiedere ai direttori generali e ai capiservizio di riesaminare le dichiarazioni per arrivare ad un'interpretazione più omogenea, ma questo riesame sarebbe stato complesso e dispendioso in termini di tempo. Inoltre, nel presente esercizio tale problema poteva essere affrontato adeguatamente chiedendo ai servizi di occuparsi tanto delle riserve quanto delle osservazioni, a prescindere dal fatto che queste si trovassero nella dichiarazione o nella relazione.

Lo statuto prevede che la dichiarazione possa contenere riserve intese a mettere in evidenza i rischi connessi con le operazioni e con le azioni dirette dalla direzione generale o dal servizio. Tali riserve dovrebbero indicare le disfunzioni nell'elaborazione o nell'applicazione dei sistemi di gestione e di controllo interno. Inoltre, esse dovrebbero far riferimento alle misure correttive adottate o progettate. Deve però essere chiaro che le riserve non sono volte a svuotare di significato la dichiarazione, bensì a proporre azioni aggiuntive per ridurre i rischi individuati.

L'orientamento fornito ai servizi prima che venissero rese le dichiarazioni ha precisato i criteri specifici al riguardo. Ricapitolando, le riserve dovevano riguardare i problemi o le carenze materiali che potrebbero impedire all'ordinatore delegato di dare l'assicurazione ragionevole da inserire nella dichiarazione. Nel processo di preparazione si è inoltre convenuto che i direttori generali potevano fare osservazioni nella sezione "conclusioni" della relazione al fine di sottolineare importanti questioni relative al buon funzionamento dei loro servizi o della Commissione nel suo complesso, ma che non erano considerate come riserve nelle materie oggetto delle dichiarazioni.

Questa sezione della sintesi:

- riassume, per tutti i servizi, i tipi di osservazioni e di riserve fatte;

- si concentra sui settori dei sistemi di controllo interno gestionale;
- individua le tematiche principali e le questioni comuni, valuta le implicazioni e il significato per la Commissione nel suo insieme e conclude indicando i provvedimenti da adottare.

5.1. Tipi di riserva

Le riserve di cui alle dichiarazioni sono molto diverse per materia e per contenuto. Nove direttori generali non hanno inserito nelle dichiarazioni né riserve né osservazioni. Altri vi hanno inserito “riserve” e/o “osservazioni”, oppure non hanno distinto chiaramente tra le due. Essendo questo il primo anno in cui i servizi della Commissione presentano le loro relazioni annuali, ai fini della sintesi non si farà nessuna distinzione tra riserve e osservazioni. Per comodità, il termine “riserve” verrà usato per riferirsi indifferentemente alle riserve e alle osservazioni.

Ventisette servizi hanno espresso riserve nelle dichiarazioni di affidabilità stesse oppure facendo diretto riferimento a dati e argomenti contenuti in altre parti delle loro relazioni. In totale, considerando le riserve e le osservazioni fatte sia nelle dichiarazioni stesse sia nella parte principale delle relazioni, sono state fatte 135 riserve da 31 servizi.

Gli orientamenti dati disponevano che i direttori generali fornissero, per ogni riserva, un’analisi del problema, una valutazione dell’impatto (se possibile, quantificabile) e le conclusioni (compresi i provvedimenti necessari e il calendario). Ai direttori generali è stato inoltre raccomandato di definire la griglia usata per valutare il livello di rilevanza⁶. Si presume che le riserve inserite nella dichiarazione siano per definizione rilevanti – in termini quantitativi o qualitativi – per la loro stessa natura o per il contesto in cui sono formulate. In effetti, circa la metà del totale delle riserve espresse da tutti i direttori generali sono state accompagnate da piani d’azione chiaramente definiti o da particolari su misure già varate per affrontare i vari problemi. Ciononostante, solo in pochi casi è stato chiaramente individuato e quantificato l’impatto potenziale e i riferimenti alla rilevanza sono praticamente assenti. In generale, sono stati fatti pochissimi riferimenti specifici alla rilevanza tanto nelle dichiarazioni stesse quanto nel testo di sostegno nella parte principale delle relazioni.

Va però rilevato come non si sia ritenuto che tutte le riserve richiedessero un piano d’azione specifico, vuoi a causa della loro natura o della loro rilevanza limitata, vuoi perché di carattere temporaneo o, ancora, perché i costi da sostenere per migliorare la situazione supererebbero i vantaggi previsti. Per molti di questi casi il piano d’azione è fornito da una delle azioni globali previste nella presente sintesi. In altri casi, la riserva potrebbe non essere altro che un’osservazione generale sul contesto politico, che *di per sé* non richiede un piano d’azione.

⁶La definizione esatta del concetto di rilevanza può essere trovata in SEC(2002)401, pagina 14.

È vero che questa è la prima volta che i direttori generali hanno dovuto fare dichiarazioni del genere. Tuttavia, sarà necessaria un'impostazione più coerente per far sì che le dichiarazioni riflettano quanto più esattamente possibile la situazione effettiva. Molto dipenderà dall'accresciuta comprensione che verrà dall'esperienza. È chiaro che una serie di questioni hanno causato problemi particolari. Per molti direttori generali il concetto di rilevanza si è dimostrato arduo da definire ed è chiaro che si dovrà tentare di risolvere la questione in tempo utile per l'esercizio dell'anno prossimo: la rilevanza è infatti un parametro fondamentale, decisivo per assicurare la credibilità dell'esercizio di dichiarazione annuale nel suo complesso. In parole povere, rilevanza significa importanza. Ad ogni modo, è lecito aspettarsi che nei prossimi anni i servizi, comprendendo meglio il processo di relazione annuale e, in particolare, la necessità di limitare le riserve a questioni veramente rilevanti, affronteranno questi argomenti in maniera più coerente.

Tenuto conto del modo disuguale in cui sono state fatte le riserve e le osservazioni, si dovrà considerare ulteriormente la questione degli orientamenti forniti ai direttori generali su quali rilievi vadano inseriti come riserve. È vero che alcune questioni sono solo temporanee, ad esempio quella delle deleghe incrociate, sulle quali nove direttori generali hanno espresso riserve. Nondimeno, tali questioni dovranno essere ulteriormente considerate. Durante il 2001, in alcuni servizi sono stati cambiati gli ordinatori delegati; a ciò è stato fatto riferimento nella dichiarazione o nella relazione, senza che si siano tratte conclusioni specifiche sull'impatto che tali cambiamenti potrebbero avere sulla dichiarazione. Tale questione era trattata negli orientamenti forniti ai direttori generali ed è stata ulteriormente considerata in nuovi orientamenti destinati a chiarire le disposizioni per i prossimi anni (SEC (2002) 657).

Azione 10: il Segretariato generale, in collaborazione con la DG Bilancio, la DG Personale e amministrazione e il servizio Audit interno, rivedrà e migliorerà prima della fine del 2002 la metodologia e gli orientamenti per la redazione delle relazioni annuali per il 2002, prestando particolare attenzione alla questione della rilevanza, alla definizione delle materie sulle quali si possono inserire riserve nelle dichiarazioni di accompagnamento e alle deleghe incrociate.

5.2. Tematiche e tendenze principali

Le questioni comuni a molti servizi sono analizzate più dettagliatamente qui di seguito, insieme al loro potenziale significato per la Commissione nel suo complesso.

5.2.1. Sistemi finanziari e decentramento delle responsabilità finanziarie

Quasi la metà dei direttori generali che hanno fatto riserve ha espresso preoccupazioni circa i sistemi di gestione finanziaria e l'adeguatezza dei controlli interni (21 riserve). I problemi sollevati comprendono questioni specifiche relative all'elaborazione dei circuiti finanziari, la documentazione dei procedimenti, i controlli effettuati sui procedimenti di gestione dei contratti, le disposizioni sulla supervisione e la questione se i servizi avranno

i mezzi per far fronte a responsabilità finanziarie interamente decentrate. Naturalmente, tale questione è divenuta ancora più attuale in seguito alla revisione del regolamento finanziario, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2003 e che non prevede più la funzione centralizzata di validazione ex ante.

Azione 11: già prima del nuovo regolamento finanziario, i direttori generali e i capiservizio hanno cominciato a istituire sistemi adeguati di controllo interno. Entro novembre 2002 essi valuteranno il grado di affidabilità di tali sistemi, in particolare l'adeguatezza dei circuiti finanziari, e i servizi centrali della Commissione intraprenderanno le azioni necessarie per sostenerli. Specificatamente, entro ottobre 2002 gli elementi nuovi o modificati del nuovo regolamento finanziario e le norme di attuazione di quest'ultimo verranno integrati nell'attuale struttura di controllo interno. La DG Bilancio, in collaborazione con il Segretariato generale e la DG Personale e amministrazione, continuerà a sviluppare strumenti per assistere i servizi della Commissione ad adeguare i loro attuali sistemi di controllo ai nuovi requisiti. Per sostenere tale processo, verrà elaborato un ampio programma di formazione.

5.2.2. Gestione comune e mancanza di influenza dei direttori generali

Di tutte le riserve espresse, 23 sono state considerate come riguardanti questioni chiaramente al di fuori del controllo diretto dei direttori generali. Tuttavia, una serie di questioni, su cui sono state espresse riserve e che potrebbero dipendere in misura significativa dall'operato di enti esterni, rientrano comunque, in tutto o in parte, nelle attribuzioni della Commissione o dei singoli servizi. La questione dei sistemi di gestione comune o decentrata, in rapporto con gli Stati membri, chiaramente preoccupa una serie di direttori generali. Alcuni di loro hanno anche sollevato il problema delle agenzie decentrate, rispetto alle quali il direttore generale, pur potendo essere l'ordinatore delegato, non ha un mandato chiaro per esercitare un controllo effettivo.

Azione 12: la DG Bilancio, in collaborazione con la DG Personale e amministrazione e i servizi interessati, analizzerà questo problema entro marzo 2003. Essa presenterà alla Commissione una proposta sulla sfera delle responsabilità dell'ordinatore delegato in ciascuno dei settori in cui si applica la gestione comune. Ciò dovrebbe permettere ai direttori generali di adottare le misure opportune in caso di incertezze o problemi.

5.2.3. Audit e controllo

Quasi la metà dei direttori generali ha fatto riferimento, direttamente o indirettamente, a questioni riguardanti l'audit, comprese le difficoltà nell'effettuare i controlli in loco richiesti come parte delle attività di controllo della gestione propria e il ruolo delle strutture di audit interno dei singoli servizi. La capacità di assicurare i livelli previsti di controlli in loco è stata spesso limitata da problemi di risorse o dalla difficoltà di ottenere dagli Stati membri le necessarie informazioni sui sistemi. Per quanto riguarda il funzionamento delle strutture di audit interno, diversi direttori generali hanno sottolineato il loro carattere relativamente recente e hanno riconosciuto che le assicurazioni fornite finora sono state limitate, in particolare nel

corroborare le dichiarazioni annuali. La questione dell'audit e del controllo è sempre aperta ed è stata assai dibattuta in tutta la Commissione, nonché nelle relazioni annuali del servizio Audit interno (IAS) e del Controllo finanziario. Al riguardo, in ogni servizio dovranno essere operative entro la fine del 2002 strutture di controllo adeguate e dovranno essere definite disposizioni coerenti in materia di verifica centrale. Si farà una chiara distinzione tra audit e controllo, in linea con i principi di buona governance accettati a livello internazionale.

Azione 13: la Commissione farà in modo che siano chiarite, prima del 1° dicembre 2002, le responsabilità dei soggetti chiave nel campo dell'audit e del controllo, compresi i controlli in loco, conformemente ai principi del Libro bianco sulla riforma, al nuovo regolamento finanziario, alle prassi migliori e ai principi di buona governance accettati a livello internazionale.

5.2.4. Assunzioni e formazione

Le questioni relative alla mancanza di risorse umane sono state sollevate da circa la metà dei direttori generali (32 riserve). È stata sollevata un'ampia gamma di questioni specifiche, tra cui le carenze dello stesso processo di assunzione, la mancanza negli elenchi di riserva di persone adeguatamente qualificate e la conseguente necessità di formare il personale inesperto. Per far fronte a queste richieste ricorrenti, la Commissione procederà alle seguenti azioni:

Azione 14: nel 2002 la DG Personale e amministrazione esaminerà quanto prima i profili delle nuove assunzioni di cui i servizi hanno bisogno nel settore della gestione finanziaria e nelle materie connesse, li paragonerà all'attuale programma di concorsi in questo settore e, eventualmente, organizzerà ulteriori concorsi generali. A tale riguardo, la DG Personale e amministrazione elaborerà un piano la cui esecuzione sarà affidata al nuovo ufficio europeo di selezione del personale (European Personnel Selection Office: EPSO) a partire dall'inizio del 2003. Come misura provvisoria, l'assunzione di agenti temporanei per coprire posti permanenti verrà prolungata fino al momento in cui sarà possibile attingere da elenchi di riserva sufficientemente lunghi costituiti a seguito di detti concorsi.

Azione 15: la DG Bilancio fornirà al personale la necessaria formazione in materia di gestione finanziaria e quella specificamente necessaria in vista dell'attuazione del nuovo regolamento finanziario. Insieme ai servizi, la DG Personale e amministrazione e la DG Bilancio organizzeranno i corsi di formazione necessari per i diversi soggetti del ciclo delle spese. Le azioni in questo campo sono già state avviate e verranno rafforzate.

5.2.5. Ammodernamento della struttura e dei sistemi contabili della Commissione

Vari direttori generali hanno espresso riserve in questo settore e la stessa DG Bilancio ne ha avanzate due di particolare rilievo. I tre punti chiave in materia di ammodernamento del sistema contabile della Commissione sono: l'ammodernamento della struttura contabile e delle relative procedure; i problemi attinenti al sistema ausiliare centrale di informazione (Sincom); e i

problemi riguardanti i sistemi d'informazione locali e, in particolare, il loro collegamento con il sistema centrale.

- Le esigenze di ammodernamento della struttura contabile della Commissione riguardano, da un canto, il grado di affidabilità delle informazioni che sono riportate nelle relazioni finanziarie e che provengono dall'esterno del sistema contabile centrale e, dall'altro, il grado di conformità di tale struttura ai principi e criteri in materia di contabilità accettati a livello internazionale. Ferma restando la priorità del miglioramento dell'attuale sistema operativo, l'ammodernamento del sistema contabile mediante l'attuazione della contabilità per competenza, secondo quanto previsto dal nuovo regolamento finanziario, dovrebbe affrontare tale questione.
- Per quanto riguarda Sincom, motivi di preoccupazione sono costituiti dalla sovrabbondanza di alcuni dati all'interno dell'architettura dei sistemi d'informazione e, in particolare, dal rischio di discordanza tra le informazioni presentate agli ordinatori delegati e quelle presentate ai servizi centrali. Al riguardo, già alla fine del 2001 la DG Bilancio ha lanciato un progetto per la "coerenza". Ad una maggiore coerenza contribuirà anche il decentramento delle funzioni di controllo previsto dal nuovo regolamento finanziario. Inoltre, la DG Bilancio ha intrapreso azioni dirette a rinsaldare i controlli di sicurezza e l'audit trail da effettuare nel sistema. La Commissione intende trattare urgentemente tali questioni, sulla base di un progetto coerente e attuabile.
- Infine, alcune riserve si riferiscono ai limiti dei sistemi locali e alla necessità di migliorare le loro interfacce con il sistema d'informazione centrale. A tale riguardo, la Commissione accetta i diversi piani d'azione indicati nelle varie relazioni annuali. I servizi sono inoltre invitati ad individuare, in quanto possibile, soluzioni comuni e a cooperare strettamente con il servizio finanziario centrale al fine di ottimizzare il suddetto progetto, in particolare riguardo alla funzionalità che potrebbe essere fornita nei sistemi centrali e alla gestione efficace dei progetti.

Azione 16: entro la fine del 2002, la Commissione adotterà e comunicherà alle altre istituzioni un progetto coerente di attuazione riguardante l'ammodernamento della struttura contabile, compreso il passaggio progressivo ad una contabilità per competenza.

Azione 17: entro la fine del 2002 la Commissione adotterà una comunicazione contenente gli orientamenti strategici per i futuri sistemi centrali d'informazione finanziaria. Nell'elaborare il progetto, si darà priorità assoluta a tre obiettivi: evitare le contraddizioni dovute alla sovrabbondanza di dati e applicazioni, migliorare ulteriormente le disposizioni riguardanti i controlli di sicurezza e l'audit trail nel sistema, attuare il nuovo regolamento finanziario entro il 1° gennaio 2003.

6. CONCLUSIONI GENERALI

In linea di massima, considerando che per la Commissione si tratta di una prima esperienza, le conclusioni generali che si possono trarre dalle relazioni e dalle dichiarazioni sono positive.

6.1. Situazione della Commissione

Le relazioni annuali e le dichiarazioni sono state ideate e introdotte come una riforma fondamentale diretta ad aumentare strutturalmente la trasparenza della gestione. La novità di tale strumento risiede nella sua semplicità, nella sua efficacia in termini di maggiore responsabilità dell'amministrazione e nelle sue caratteristiche fondamentali di autovalutazione e proprietà degli scostamenti registrati dalla stessa amministrazione. Il che, a sua volta, dà ulteriore slancio, nei settori di competenza della Commissione, all'azione correttiva da parte dei dirigenti interessati.

La presente sintesi potrebbe risultare non confortante in quanto traccia un quadro dell'attuale situazione dei controlli all'interno della Commissione che è molto più preciso e problematico di qualunque analisi precedente. Ma ciò è di per sé una prova del fatto che la riforma va avanti. E si tengano presenti anche le azioni già intraprese nel contesto della riforma, le quali mostrano che sono stati realizzati progressi nell'attuazione di un'organizzazione più efficiente, anche se è chiaro che occorre continuare a lavorare per neutralizzare col tempo molti dei rischi denunciati.

Vi sono inoltre questioni strutturali che emergono da questa procedura – e che indurranno la Commissione a fare sforzi supplementari, eventualmente anche al di là di quanto previsto dalla riforma –, come le questioni legate all'intra-governance, le lacune istituzionali del controllo dei sistemi contabile e d'informazione, le limitazioni in materia di risorse umane e la questione strutturale di come conciliare la delegazione e i rischi che essa comporta – inerenti a tutte le strutture operative che si basano sul principio di sussidiarietà –, da un lato, e il fatto che la Commissione continui ad essere responsabile in materia di bilancio, dall'altro.

La Commissione rileva inoltre che l'introduzione di strumenti gestionali nuovi come le relazioni annuali e le dichiarazioni, che non ha precedenti in molti Stati membri, richiede un periodo di apprendimento. Essa accoglie assai favorevolmente gli insegnamenti tratti e le raccomandazioni di miglioramento del processo negli anni venturi. Malgrado questi passi avanti, non è escluso che nei prossimi anni verranno sollevate altre osservazioni e riserve. Nel complesso, la Commissione non ravvisa elementi che possano inficiare in modo sostanziale il frutto di questo primo lodevole sforzo. L'analisi fornita è chiaramente basata sulle informazioni di cui dispone la Commissione. Fattori quali la gestione comune possono limitare queste informazioni.

Occorrerà rivedere anche i tempi dell'intero esercizio di relazione annuale. Ai sensi degli articoli 60, paragrafo 7 e 181, paragrafo 4 del nuovo regolamento finanziario, dal 2004 la sintesi dovrà essere comunicata alle altre istituzioni prima del 15 giugno. Di conseguenza, la Commissione potrebbe parzialmente anticipare il calendario delle relazioni annuali e della sintesi già

nel 2003. Qualsiasi proposta in tal senso sarà considerata nei nuovi orientamenti previsti nell'azione 9.

È inoltre necessario precisare che i problemi e le lacune venuti alla luce in seguito all'introduzione della dichiarazione di affidabilità non vanno visti come un peggioramento della gestione della Commissione. Tutti i problemi indicati preesistevano alla riforma e il loro rilevamento da parte della Commissione assicura che verranno adottati provvedimenti efficaci, l'attuazione dei quali sarà sottoposta a controllo.

6.2. Azioni previste per risolvere i problemi

In questo contesto, la Commissione osserva che la gamma delle questioni sollevate dai direttori generali nelle loro riserve è tale che, chiaramente, non tutti i problemi potranno essere risolti immediatamente. In effetti, la Commissione non dispone di risorse finanziarie e umane sufficienti. Essa deve inoltre mantenere un equilibrio appropriato quando decide se investire più risorse nel miglioramento dell'amministrazione e della gestione oppure nel potenziamento della capacità di sviluppare ed attuare le politiche. Ciò può comportare la necessità di scegliere tra priorità diverse, sicché potrebbe essere necessario apportare talune modifiche al calendario delle azioni indicate nella sintesi.

La Commissione prende atto di tutte le riserve espresse e di tutte le azioni correttive previste dai direttori generali. Per quanto riguarda le riserve che rimangono escluse dalle azioni generali soprindicate, la Commissione invita i servizi ad elaborare entro settembre 2002 i piani d'azione appropriati e i relativi scadenziari.

Infine, la Commissione rileva che i direttori generali devono presentare i dettagli dei piani d'azione al commissario competente, il quale, sulla base della relazione annuale e di qualsiasi altra informazione pertinente a sua disposizione, concorda la versione definitiva del piano d'azione dettagliato. I singoli commissari saranno poi responsabili della verifica dell'attuazione, da parte dei direttori generali interessati, delle misure convenute.

In linea con il principio di responsabilità politica collettiva del Collegio e nell'ambito dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione, i membri responsabili del Bilancio e della Riforma amministrativa presenteranno la sintesi agli organi competenti del Parlamento europeo, in particolare alla commissione per i bilanci e alla commissione per il controllo dei bilanci.

Gli altri commissari presenteranno la loro valutazione politica per quanto riguarda il loro settore di responsabilità, secondo quanto concordato con le commissioni parlamentari. Essi possono chiedere al direttore generale di presentare la sua relazione annuale alla commissione parlamentare interessata.

<i>Azione 18: entro settembre 2002, nei piani di gestione annuali per il 2002 verranno inclusi i piani d'azione indicati nelle relazioni annuali d'attività. Questi piani d'azione saranno eventualmente ripresi dai piani di gestione</i>
--

annuali per il 2003. L'avanzamento sarà seguito dal commissario responsabile e verrà esaminato nei prossimi esercizi di relazione annuale.

Piano d'azione

L'ordine delle azioni rispecchia semplicemente la loro posizione nel documento e non è un ordine di priorità

A) Questioni politiche trasversali

Azione 1: per quanto riguarda i programmi di ricerca, la Commissione adotterà prima della fine del 2002 un piano d'azione dettagliato per risolvere il problema della complessità della gestione finanziaria delle azioni indirette semplificando e rendendo più coerenti i diversi sistemi attuali e migliorando la gestione dei contratti. Per fronteggiare i rischi esistenti, i controlli effettuati dai servizi competenti saranno resi più efficaci e verrà intensificato il lavoro sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità.

Azione 2: la Commissione, pur confermando la sostanza della riforma Relazioni esterne, ha ripetutamente rilevato, in base alla relazione annuale del revisore interno, la necessità di esaminare le possibilità di sinergia tra i servizi coinvolti nelle relazioni esterne. I commissari Relazioni esterne, in accordo con il presidente e con il vicepresidente Kinnock, dovrebbero riesaminare quale sia il modo migliore di organizzare nel lungo termine le risorse e le strutture delle DG Relazioni esterne e Sviluppo e di EuropeAid per agevolare la gestione dei portafogli dei commissari Relazioni esterne, che rimangono invariati. La Commissione esaminerà proposte in tal senso prima della fine dell'anno. Essa ritiene che, costituendo il 2001 una fase di avviamento, siano necessari ulteriori sforzi per consolidare la riforma e renderla pienamente efficace. Inoltre, in tale contesto la Commissione valuterà e renderà trasparenti i rischi legati all'aiuto esterno e, in particolare, all'assistenza finanziaria diretta come forma di aiuto allo sviluppo e comunicherà alle altre istituzioni tutte le conclusioni di maggior rilievo; l'anno prossimo essa valuterà altresì il modo in cui procede il decentramento, per trarre insegnamenti sull'efficacia e sull'efficienza dell'introduzione di cambiamenti dopo l'attuazione della riforma dell'aiuto esterno.

Azione 3: delle riserve nel settore della sicurezza nucleare ci si occuperà prima della fine dell'anno, da un canto, presentando proposte dirette a creare un contesto legislativo operativo al fine di individuare standard di sicurezza UE e di mantenere i fondi per lo smantellamento, dall'altro, esaminando accuratamente il modo in cui i servizi responsabili condividono le competenze in materia nucleare in modo da migliorarne l'efficacia.

Azione 4: la Commissione cercherà di chiarire con il Consiglio la sua parte di responsabilità nel perseguimento degli obiettivi della gestione comune dei fondi strutturali (FISCHLER). Inoltre, la Commissione presenterà proposte legislative (BARNIER) dirette ad allineare i suoi poteri di verifica e controllo alle sue responsabilità.

B) Attuazione della riforma

Azione 5: quanto alla mancanza di risorse umane per attuare la riforma, la Commissione presterà attenzione alle esigenze indicate dalle relazioni annuali dei direttori generali nel contesto del prossimo ciclo di pianificazione e programmazione strategica che inizia alla fine del 2002. In questo contesto, il Segretariato generale

elaborerà una nuova metodologia per valutare il fabbisogno di risorse delle attività esistenti e di quelle nuove.

Azione 6: per quanto riguarda l'attuazione continuata della riforma, il Segretariato generale, in stretta collaborazione con la DG Bilancio e con la DG Personale e amministrazione, rivedrà i meccanismi di coordinamento tra i servizi centrali al fine di migliorare il servizio e l'assistenza forniti ai servizi operativi. Inoltre, il Segretariato generale preparerà una guida dettagliata sull'ABM entro ottobre 2002 e assisterà i servizi nella preparazione dei piani di gestione annuali per il 2003.

Azione 7: un gruppo di lavoro interservizi sarà incaricato di coordinare la interconnessione operativa degli attuali sistemi di informazione gestionale. Questo gruppo istituirà un piano d'azione entro novembre 2002 e sorveglierà la sua attuazione.

Azione 8: prima della fine del 2002, la DG Bilancio, in collaborazione con il Segretariato generale e la DG Personale e amministrazione, fornirà maggiore sostegno e orientamento pratico per quanto riguarda i criteri relativi alle funzioni sensibili e alla supervisione, considerati essenziali affinché i servizi della Commissione funzionino senza intoppi.

Azione 9: nel 2002 tutti i servizi della Commissione presteranno particolare attenzione all'elaborazione e alla documentazione delle procedure di controllo interno, in particolare delle procedure finanziarie volte a prevenire errori ed individuare irregolarità e della registrazione degli scostamenti.

Azione 10: il Segretariato generale, in collaborazione con la DG Bilancio, la DG Personale e amministrazione e il servizio Audit interno, rivedrà e migliorerà prima della fine del 2002 la metodologia e gli orientamenti per la redazione delle relazioni annuali per il 2002, prestando particolare attenzione alla questione della rilevanza, alla definizione delle materie sulle quali si possono inserire riserve nelle dichiarazioni di accompagnamento e alle deleghe incrociate.

Azione 11: già prima del nuovo regolamento finanziario, i direttori generali e i capiservizio hanno cominciato a istituire sistemi adeguati di controllo interno. Entro novembre 2002 essi valuteranno il grado di affidabilità di tali sistemi, in particolare l'adeguatezza dei circuiti finanziari, e i servizi centrali della Commissione intraprenderanno le azioni necessarie per sostenerli. Specificatamente, entro ottobre 2002 gli elementi nuovi o modificati del nuovo regolamento finanziario e le norme di attuazione di quest'ultimo verranno integrati nell'attuale struttura di controllo interno. La DG Bilancio, in collaborazione con il Segretariato generale e la DG Personale e amministrazione, continuerà a sviluppare strumenti per assistere i servizi della Commissione ad adeguare i loro attuali sistemi di controllo ai nuovi requisiti. Per sostenere tale processo, verrà elaborato un ampio programma di formazione.

C) Tematiche gestionali orizzontali

Azione 12: la DG Bilancio, in collaborazione con la DG Personale e amministrazione e i servizi interessati, analizzerà questo problema entro marzo 2003. Essa presenterà alla Commissione una proposta sulla sfera delle responsabilità dell'ordinatore delegato in ciascuno dei settori in cui si applica la gestione comune.

Ciò dovrebbe permettere ai direttori generali di adottare le misure opportune in caso di incertezze o problemi.

Azione 13: la Commissione farà in modo che siano chiarite, prima del 1° dicembre 2002, le responsabilità dei soggetti chiave nel campo dell'audit e del controllo, compresi i controlli in loco, conformemente ai principi del Libro bianco sulla riforma, al nuovo regolamento finanziario, alle prassi migliori e ai principi di buona governance accettati a livello internazionale.

Azione 14: nel 2002 la DG Personale e amministrazione esaminerà quanto prima i profili delle nuove assunzioni di cui i servizi hanno bisogno nel settore della gestione finanziaria e nelle materie connesse, li paragonerà all'attuale programma di concorsi in questo settore e, eventualmente, organizzerà ulteriori concorsi generali. A tale riguardo, la DG Personale e amministrazione elaborerà un piano la cui esecuzione sarà affidata al nuovo ufficio europeo di selezione del personale (European Personnel Selection Office: EPSO) a partire dall'inizio del 2003. Come misura provvisoria, l'assunzione di agenti temporanei per coprire posti permanenti verrà prolungata fino al momento in cui sarà possibile attingere da elenchi di riserva sufficientemente lunghi costituiti a seguito di detti concorsi.

Azione 15: la DG Bilancio fornirà al personale la necessaria formazione in materia di gestione finanziaria e quella specificamente necessaria in vista dell'attuazione del nuovo regolamento finanziario. Insieme ai servizi, la DG Personale e amministrazione e la DG Bilancio organizzeranno i corsi di formazione necessari per i diversi soggetti del ciclo delle spese. Le azioni in questo campo sono già state avviate e verranno rafforzate.

Azione 16: entro la fine del 2002, la Commissione adotterà e comunicherà alle altre istituzioni un progetto coerente di attuazione riguardante l'ammodernamento della struttura contabile, compreso il passaggio progressivo ad una contabilità per competenza.

Azione 17: entro la fine del 2002 la Commissione adotterà una comunicazione contenente gli orientamenti strategici per i futuri sistemi centrali d'informazione finanziaria. Nell'elaborare il progetto, si darà priorità assoluta a tre obiettivi: evitare le contraddizioni dovute alla sovrabbondanza di dati e applicazioni, migliorare ulteriormente le disposizioni riguardanti i controlli di sicurezza e l'audit trail nel sistema, attuare il nuovo regolamento finanziario entro il 1° gennaio 2003.

Azione 18: entro settembre 2002, nei piani di gestione annuali per il 2002 verranno inclusi i piani d'azione mancanti o inadeguati. Questi piani d'azione, come gli altri piani d'azione, saranno eventualmente ripresi dai piani di gestione annuali per il 2003. L'avanzamento sarà seguito dal commissario responsabile e verrà esaminato nei prossimi esercizi di relazione annuale.