

Relazione speciale

**Occorre intensificare  
gli sforzi per risolvere  
i problemi degli appalti  
pubblici nell'ambito  
della spesa dell'UE  
nel settore della coesione**



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Lussemburgo  
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2877-2	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/940386	QJ-AB-15-012-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-2838-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/53972	QJ-AB-15-012-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2853-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/456310	QJ-AB-15-012-IT-E

© Unione europea, 2015

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione della foto a pagina 20, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare dei diritti d'autore.

*Printed in Luxembourg*

**Relazione speciale**

**Occorre intensificare  
gli sforzi per risolvere  
i problemi degli appalti  
pubblici nell'ambito  
della spesa dell'UE  
nel settore della coesione**

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità espletati dalla Corte su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit affinché abbiano il massimo impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese in questione, dei futuri sviluppi nonché dell'interesse politico e pubblico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II, presieduta da Henri Grethen, membro della Corte, la quale è specializzata nei settori di spesa relativi alle politiche strutturali, ai trasporti e all'energia. L'audit è stato diretto da Phil Wynn Owen, membro della Corte, coadiuvato da Gareth Roberts, capo di gabinetto, e da Katharina Bryan, attaché; Niels-Erik Brokopp, capo unità; Milan Smid, capo équipe; Remus Blidar, Anastassios Karydas, Laura Zanarini, auditor; Ildikó Preiss, attaché del gabinetto di Henri Grethen; Johanne Vermer, avvocato.



*Da sinistra a destra: J. Vermer, G. Roberts, I. Preiss, A. Karydas, R. Blidar, K. Bryan, M. Smid, L. Zanarini, N.-E. Brokopp, P. Wynn Owen.*

## Paragrafi

### **Glossario**

### **Abbreviazioni**

### I-VIII **Sintesi**

### 1-13 **Introduzione**

4-8 **Il quadro di riferimento dell'UE in materia di appalti pubblici**

9-11 **Politica di coesione e appalti pubblici**

12-13 **Come funzionano le procedure di appalto?**

### 14-17 **Estensione e approccio dell'audit**

### 18-94 **Osservazioni**

19-48 **L'analisi sistematica degli errori riguardanti gli appalti pubblici da parte della Commissione e degli Stati membri presenta forti limiti**

19-24 L'inosservanza delle norme sugli appalti pubblici continua a essere una fonte di errori rilevante nell'ambito della politica di coesione

25-34 Le cause degli errori riguardanti gli appalti pubblici sono varie

35-40 Un'analisi completa degli errori negli Stati membri è preclusa dalla mancanza di dati coerenti...

41 ... tuttavia emergono segnali che gli Stati membri visitati cominciano a rilevare i dati in modo più sistematico

42-48 La Commissione non svolge ancora un'analisi completa e sistematica degli errori riguardanti gli appalti pubblici

49-94 **La Commissione e gli Stati membri hanno iniziato ad intraprendere azioni per affrontare il problema, anche se la strada da percorrere è ancora lunga**

51-60 Le azioni adottate dalla Commissione dal 2010 hanno iniziato ad essere incentrate sul problema nel suo complesso

61-74 Se applicata correttamente, la nuova normativa può contribuire ad affrontare il problema degli errori riguardanti gli appalti pubblici

75-82 Gli Stati membri si concentrano sui controlli di primo livello e solo di recente hanno iniziato ad adottare misure preventive

83-94 Gli strumenti informatici potrebbero risolvere i problemi relativi agli appalti pubblici, ma dovranno essere pienamente attuati

95-105 **Conclusioni e raccomandazioni**

**Allegato I** — **I ruoli della Commissione e degli Stati membri in materia di appalti pubblici e politica di coesione**

**Allegato II** — **Analisi degli errori rilevati dalla Corte per Fondo, 2009-2013**

**Allegato III** — **Descrizione e analisi degli errori nelle varie fasi delle procedure di gara**

**Allegato IV** — **Procedure d'infrazione relative ad appalti pubblici avviate dalla Commissione, 2009-2013**

**Risposte della Commissione**

Gli **accordi di partenariato** sono stipulati tra la Commissione europea e i singoli Stati membri. Stabiliscono i piani delle autorità nazionali sulle modalità d'impiego dei finanziamenti erogati dai Fondi strutturali e di investimento europei tra il 2014 e il 2020. Essi recano, fra l'altro, i dettagli di eventuali condizionalità *ex ante* e quadro di riferimento per la verifica dell'efficacia dell'attuazione.

Le **amministrazioni aggiudicatrici** sono enti o organismi di diritto pubblico nazionali, regionali o locali il cui ruolo comporta l'applicazione delle direttive sugli appalti pubblici per quanto concerne contratti pubblici e concorsi.

Un **appalto pubblico** è un processo con cui gli enti pubblici nazionali, regionali e locali, o gli enti di diritto pubblico, acquistano prodotti, servizi e opere pubbliche, quali strade e immobili. Le imprese private sono anch'esse soggette a norme e/o principi in materia di appalti pubblici ogniqualvolta indicano appalti che sono prevalentemente finanziati con fondi pubblici o quando tali requisiti sono previsti nella convenzione di sovvenzione.

Un'**autorità di audit** fornisce alla Commissione la garanzia del buon funzionamento dei sistemi di gestione e dei controlli interni relativamente a un programma operativo (PO) (e, di conseguenza, della legittimità e regolarità delle spese certificate). In genere le autorità di audit sono servizi delle cancellerie di Stato, dei ministeri delle Finanze (o organi di controllo interno posti sotto l'autorità del ministero), di altri ministeri o delle istituzioni superiori di controllo. Queste devono essere funzionalmente indipendenti dagli organismi che gestiscono i fondi. Un'autorità di audit trasmette alle autorità di gestione e di certificazione le risultanze dei suoi audit dei sistemi e delle operazioni del PO in esame. Le relazioni sugli audit dei sistemi e la relazione annuale di controllo sono presentate anche alla Commissione. Se ritiene che l'autorità di gestione non abbia adottato le opportune misure correttive, l'autorità di audit deve richiamare l'attenzione della Commissione sulla questione.

Le **autorità di certificazione** effettuano controlli di primo livello sulla spesa dichiarata dalle autorità di gestione e certificano che tale spesa sia legittima e regolare. In genere formano parte del ministero delle Finanze o sono organi di controllo interno posti sotto l'autorità del ministero.

Un'**autorità di gestione** è un ente pubblico nazionale, regionale o locale o qualsiasi altro organismo pubblico o privato, designato da uno Stato membro per gestire un programma operativo. I suoi compiti prevedono la selezione dei progetti da finanziare, il monitoraggio delle modalità di attuazione dei progetti e la comunicazione alla Commissione degli aspetti finanziari e dei risultati conseguiti.

Le **condizionalità *ex ante*** sono condizioni basate su criteri predefiniti, stabilite negli accordi di partenariato. Durante la preparazione dei PO del FESR, dell'FC e dell'FSE per il periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri devono valutare se tali condizioni siano state soddisfatte. Il mancato soddisfacimento comporta l'elaborazione di piani di azione intesi a garantire il rispetto delle condizioni entro il 31 dicembre 2016.

La **corruzione** è un abuso di potere finalizzato ad ottenere un profitto personale. La corruzione passiva è l'azione deliberata di un funzionario che, direttamente o tramite un intermediario, sollecita o riceve vantaggi per sé o per un terzo, o accetta la promessa di siffatto vantaggio, per compiere o astenersi dal compiere un atto proprio delle sue funzioni. La corruzione attiva è l'azione deliberata di chiunque prometta o conferisca tali vantaggi a un funzionario.

La **direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI**, precedentemente nota come DG Mercato interno e servizi, è il servizio della Commissione europea responsabile del completamento del mercato interno per beni e servizi, della promozione dell'economia dell'UE attraverso attività a sostegno dell'industria e delle piccole e medie imprese e della realizzazione della politica spaziale dell'UE. Le sue competenze includono anche l'elaborazione della normativa UE in materia di appalti pubblici e la supervisione sulla sua attuazione da parte degli Stati membri.

La **direzione generale dell'Occupazione, degli affari sociali e dell'inclusione** è il servizio della Commissione europea responsabile dell'occupazione e delle questioni sociali nell'UE. In partenariato con le autorità nazionali, le parti sociali, le organizzazioni della società civile e altre parti interessate, la direzione generale affronta le sfide legate alla globalizzazione, all'invecchiamento della popolazione dell'UE e all'evoluzione della realtà sociale. Questa DG detiene il portafoglio del Fondo sociale europeo (FSE).

La **direzione generale della Politica regionale e urbana** è il servizio della Commissione europea responsabile di promuovere lo sviluppo economico e sociale delle regioni svantaggiate dell'Unione europea. Questa DG detiene il portafoglio del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo di coesione (FC).

L'obiettivo del **Fondo di coesione** è migliorare la coesione economica e sociale nell'Unione europea finanziando progetti legati all'ambiente e ai trasporti negli Stati membri il cui PNL pro capite è inferiore al 90 % della media dell'UE.

L'obiettivo del **Fondo europeo di sviluppo regionale** è rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione europea, eliminando le principali disparità regionali attraverso il sostegno finanziario destinato alla realizzazione di infrastrutture e investimenti produttivi generatori di occupazione, destinato soprattutto alle imprese.

L'obiettivo del **Fondo sociale europeo** è rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione europea migliorando le possibilità di occupazione e di lavoro, soprattutto attraverso misure di formazione, favorendo un più elevato livello di occupazione e la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro.

La **frode** è un atto deliberato di inganno finalizzato ad ottenere un vantaggio personale o causare un danno a terzi.

Le **istituzioni superiori di controllo** sono organismi nazionali responsabili dell'audit delle entrate e delle spese pubbliche.

Un'**irregolarità** è un atto non conforme alle norme dell'UE avente un impatto potenzialmente pregiudizievole sugli interessi finanziari dell'UE. Può essere il risultato di errori veri e propri commessi sia dai beneficiari che richiedono i fondi che dalle autorità responsabili dell'esecuzione dei pagamenti. Se commessa deliberatamente, l'irregolarità è classificata come frode.

Un **programma operativo** stabilisce le priorità e gli obiettivi specifici di uno Stato membro e in che modo verrà utilizzata la dotazione durante un dato periodo, in genere 7 anni, per finanziare progetti. Tali progetti devono concorrere alla realizzazione di uno o più obiettivi specifici a livello di asse prioritario del programma operativo. I programmi devono essere in atto per ciascuno dei fondi nel settore della politica di coesione, vale a dire il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo di coesione e il Fondo sociale europeo. I programmi operativi sono elaborati dagli Stati membri e devono essere approvati dalla Commissione prima che possano essere eseguiti i pagamenti a titolo del bilancio dell'UE. Possono essere modificati solo durante il periodo cui si riferiscono, previo accordo delle parti.

Lo scopo delle **rettifiche finanziarie** è proteggere il bilancio dell'Unione dall'onere derivante da spese errate o irregolari. Per le spese soggette alla gestione concorrente, il recupero dei pagamenti incorretti compete in primo luogo agli Stati membri. Le rettifiche finanziarie possono essere operate ritirando le spese irregolari dalle dichiarazioni di spesa degli Stati membri o attraverso recuperi presso i beneficiari. Le rettifiche finanziarie possono anche essere imposte dalla Commissione.

**AP:** Appalto pubblico

**DG GROW:** Direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI

**FC:** Fondo di coesione

**FESR:** Fondo europeo di sviluppo regionale

**FSE:** Fondo sociale europeo

**ISC:** Istituzione superiore di controllo

**OLAF:** Ufficio europeo per la lotta antifrode

**PO:** Programma operativo

**TFUE:** Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

## I

La politica dell'UE in materia di appalti pubblici è uno strumento fondamentale per instaurare il mercato unico e garantire l'uso efficiente dei fondi pubblici. Nell'UE gli appalti pubblici sono disciplinati dalle direttive dell'UE sugli appalti pubblici, che stabiliscono norme e procedure cui devono attenersi gli enti pubblici che appaltano lavori o servizi.

## II

Per il periodo di programmazione 2007-2013, nell'ambito della politica di coesione attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione (FC) e il Fondo sociale europeo (FSE) sono stati stanziati 349 miliardi di euro. Una parte significativa di tali stanziamenti, in particolare per il FESR e l'FC, è destinata agli appalti pubblici. Per quasi la metà di tutti i progetti finanziati dai tre fondi summenzionati e sottoposti all'audit della Corte per il periodo 2009-2013 sono state indette una o più gare d'appalto.

## III

Il mancato rispetto delle norme sugli appalti pubblici costituisce una fonte di errori costante e rilevante. Gravi errori hanno determinato una limitazione o l'assenza di una leale concorrenza e/o l'aggiudicazione degli appalti a soggetti che non avevano presentato le offerte migliori.

## IV

La presente relazione valuta se la Commissione e gli Stati membri stiano adottando azioni appropriate ed efficaci per affrontare il problema degli errori riguardanti gli appalti pubblici nel settore della politica di coesione.

## V

Dall'audit è emerso che la Commissione e gli Stati membri hanno iniziato ad affrontare il problema, anche se la strada da percorrere è ancora lunga in termini di analisi del problema e attuazione delle azioni.

## VI

L'analisi sistematica degli errori riguardanti gli appalti pubblici da parte della Commissione e degli Stati membri presenta forti limiti. La mancanza di dati sufficientemente dettagliati, solidi e coerenti sulla natura e sull'entità degli errori riguardanti gli appalti pubblici ha precluso un'analisi a tutto campo delle cause del fenomeno. Tuttavia, alcuni degli Stati membri visitati nell'ambito dell'audit mostrano di aver iniziato a rilevare i dati in maniera sistematica.

## VII

Dal 2010 la Commissione ha iniziato ad attuare una serie di azioni. Le azioni legislative hanno incluso la revisione delle direttive sugli appalti pubblici e l'inserimento negli accordi di partenariato di requisiti specifici che i sistemi di appalti pubblici degli Stati membri devono soddisfare entro il 2016. Nel 2013, la Commissione ha inoltre creato un gruppo di lavoro tecnico interno e ha elaborato un piano di azione interno. Tuttavia, la maggior parte delle azioni del piano non è ancora stata del tutto attuata. Gli Stati membri hanno iniziato solo di recente a intraprendere azioni globali per evitare il verificarsi di errori.

## VIII

La Corte raccomanda quanto segue:

- a) i) la Commissione dovrebbe costituire una banca dati sulle irregolarità, che fornisca una base per analizzare compiutamente gli errori relativi agli appalti pubblici. Dovrebbe analizzare, in maniera generale, la frequenza, la gravità e le cause degli errori riguardanti gli appalti pubblici nel settore della politica di coesione, sulla base di dati appropriati, tratti dalle proprie banche dati e forniti dagli Stati membri. La Commissione dovrebbe pubblicare tale analisi nell'ambito della relazione sugli appalti pubblici, come prescritto dalle nuove direttive;
- ii) le autorità competenti negli Stati membri dovrebbero sviluppare ed analizzare le loro banche dati sulle irregolarità nel settore della politica di coesione, comprese quelle relative agli appalti pubblici. Dovrebbero inoltre collaborare con la Commissione per fornire tali dati in un formato e con una frequenza tale da facilitare il lavoro della Commissione;
- b) se le condizionalità *ex ante* in materia di appalti pubblici non sono soddisfatte entro il 2016, la Commissione dovrebbe avvalersi costantemente della facoltà di sospendere i pagamenti agli Stati membri interessati, fino a quando gli stessi non abbiano ovviato alle carenze;
- c) la Commissione dovrebbe aggiornare e pubblicare il suo piano di azione interno in materia di appalti pubblici e riferire annualmente in merito ai progressi compiuti. A tal fine, dovrebbe migliorare il coordinamento tra i suoi servizi che si occupano di questioni inerenti agli appalti pubblici;
- d) la Commissione dovrebbe istituire un gruppo di alto livello che svolga un ruolo guida nella ricerca di una soluzione al problema degli errori riguardanti gli appalti pubblici, al fine di evitare il rischio di un'applicazione non uniforme delle azioni da parte dei diversi servizi della Commissione. Il gruppo dovrebbe sollecitare miglioramenti negli appalti pubblici, compresa, se necessario, la semplificazione in questo settore;
- e) la Commissione dovrebbe imporre rettifiche finanziarie ogniqualvolta constati che i controlli di primo livello degli Stati membri non sono sufficientemente efficaci e, se necessario, avviare procedure d'infrazione per violazioni degli obblighi imposti dalle direttive in materia di appalti pubblici;
- f) la Commissione dovrebbe sfruttare maggiormente le opportunità offerte dal progresso delle tecnologie dell'informazione, promuovendo ad esempio gli appalti elettronici, gli strumenti di estrapolazione dei dati e le buone pratiche;
- g) gli Stati membri dovrebbero sfruttare maggiormente le opportunità offerte dagli appalti elettronici e dagli strumenti di estrapolazione dei dati.

## 01

La politica dell'UE in materia di appalti pubblici è uno strumento fondamentale per la creazione del mercato unico e il conseguimento di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, secondo la strategia Europa 2020, che garantisce nel contempo l'uso più efficiente possibile dei fondi pubblici<sup>1</sup>. Migliorare l'efficienza della spesa pubblica e conseguire un buon rapporto costi-benefici sono gli obiettivi centrali di una amministrazione pubblica. Sono state istituite norme a vari livelli di governo onde garantire il miglior impiego possibile dei fondi pubblici per le commesse pubbliche. La **figura 1** contiene alcuni dati fondamentali.

- 1 COM(2010)2020 def., del 3 marzo 2010, «Europa 2020 — Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva».
- 2 Cfr. *Annual Public Procurement Implementation Review 2013*, pubblicata dalla DG Mercato interno e servizi, 1° agosto 2014; *SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU*, studio elaborato per la Commissione europea da PwC, ICF GHK ed Ecorys, febbraio 2014; e *The Cost of Non-Europe in the Single Market, IV - Public Procurement and Concessions*, servizi di ricerca parlamentari europei (EPRS), settembre 2014 — PE 536.355.

### Figura 1 Alcuni dati fondamentali riguardanti il ricorso agli appalti pubblici nell'UE

**2 406 miliardi di euro**  
Spesa totale per opere pubbliche,  
beni e servizi nel 2011  
(ossia intorno al 20 % del PIL degli Stati membri)

**6,4 – 35,5 miliardi di euro**  
Risparmio stimato annuo derivante dal fatto di avere  
una normativa europea in materia di appalti pubblici  
(valori 2014)

**36,5 – 66,5 miliardi di euro**  
Stima dei risparmi annui supplementari che  
potrebbero essere realizzati completando il mercato  
unico nel settore degli appalti pubblici

Fonte: Parlamento europeo e Commissione europea<sup>2</sup>.

02

Fra le altre cose, le norme dell'UE in materia di appalti pubblici hanno lo scopo di garantire il rispetto dei principi e delle libertà fondamentali sanciti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (cfr. **figura 2**)<sup>3</sup>. Ciò, a sua volta, aumenterebbe la concorrenza e il commercio transfrontaliero, consentendo così agli enti pubblici di ottenere un migliore rapporto qualità-prezzo, accrescendo la produttività nelle industrie fornitrici e migliorando la partecipazione e l'accesso a tali mercati da parte delle PMI. In breve, le norme esistono al fine di sostenere il mercato unico, incoraggiare la concorrenza e promuovere il rapporto qualità-prezzo.

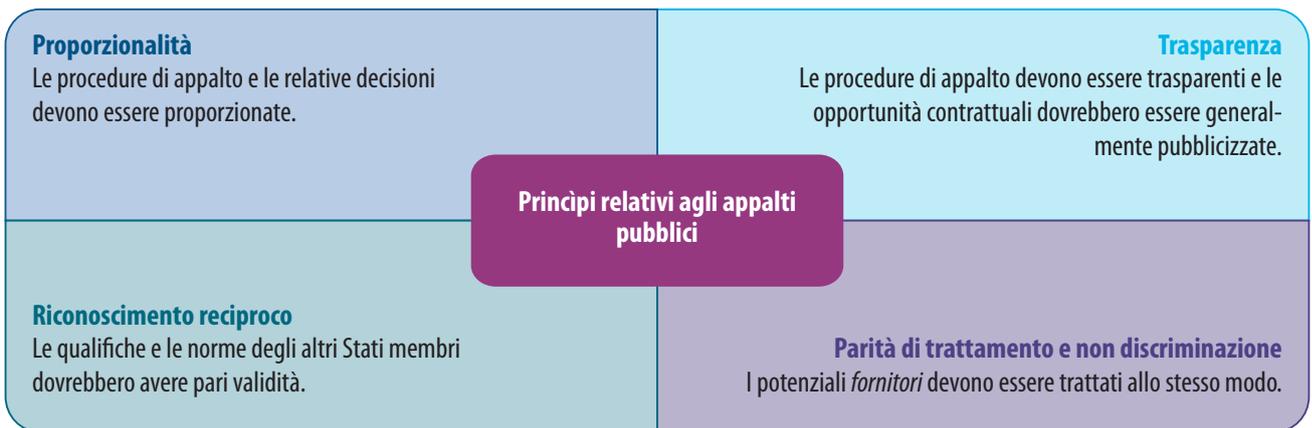
03

La presente relazione esamina il livello di errori costantemente elevato riguardanti gli appalti pubblici nella spesa dell'UE nel settore della politica di coesione, in particolare quando le norme non sono state debitamente rispettate. In particolare, la relazione valuta se la Commissione e gli Stati membri adottino azioni appropriate ed efficaci per affrontare il problema<sup>5</sup>.

- 3 Libera circolazione delle merci (articolo 28 del TFUE) e dei servizi (articolo 56), libertà di stabilimento (articolo 49) e di libera prestazione dei servizi, non discriminazione e parità di trattamento, proporzionalità, trasparenza e riconoscimento reciproco (articoli 18 e 53).
- 4 Comunicazione interpretativa della Commissione relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive «appalti pubblici» (GU C 179 dell'1.8.2006, pag. 2).
- 5 Cfr. anche l'analisi panoramica della Corte del 2014 «Impiegare nel miglior modo i fondi dell'UE: analisi panoramica dei rischi per la gestione finanziaria del bilancio dell'UE» (<http://eca.europa.eu>).

Figura 2

Principi relativi agli appalti pubblici



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del documento della Commissione europea<sup>4</sup>.

**Il quadro di riferimento dell'UE in materia di appalti pubblici**

**04**

Il quadro di riferimento dell'UE in materia di appalti pubblici si basa sull'accordo sugli appalti pubblici (AAP), un accordo multilaterale tra alcuni di membri dell'Organizzazione mondiale del commercio<sup>6</sup>, che disciplina gli appalti di beni e servizi da parte degli enti pubblici, e che si basa sui principi di apertura, trasparenza e non discriminazione. La **figura 3** mostra la struttura di governance degli appalti pubblici.

**05**

Nell'UE gli appalti pubblici sono disciplinati dalle direttive dell'UE sugli appalti pubblici, che stabiliscono norme e procedure comuni cui devono attenersi gli enti pubblici per gli appalti di valore elevato<sup>7</sup>. Le norme mirano a garantire che le imprese in tutto il mercato unico abbiano l'opportunità di concorrere per gli appalti pubblici. Tali norme a livello di UE si applicano a prescindere dal fatto che i fondi siano unicamente nazionali o se siano coinvolti fondi dell'UE. Le direttive dell'UE si applicano anche nello Spazio economico europeo.

6 All'inizio del 2015, l'AAP consta di 15 parti comprendenti 43 membri dell'OMC. Altri 28 membri dell'OMC partecipano al comitato dell'AAP in veste di osservatori. Di questi, dieci membri sono in procinto di aderire all'accordo.

7 Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114); direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 1). Queste saranno sostituite da direttive rivedute e da una nuova direttiva sull'aggiudicazione delle concessioni, che sono state pubblicate il 17 aprile 2014 e che devono essere messe in atto entro il 18 aprile 2017 (paragrafo 67). I contratti per la difesa e i servizi di interesse generale sono contemplati da altre norme.

**Figura 3**

**Governance degli appalti pubblici**



Fonte: Corte dei conti europea.

## Introduzione

### 06

Come tutte le direttive, le direttive dell'UE in materia di appalti pubblici devono essere trasposte, cioè recepite dagli Stati membri nel diritto nazionale. Tali direttive stabiliscono norme minime e contribuiscono a creare condizioni di parità, lasciando anche agli Stati membri la possibilità di adeguarle per soddisfare a peculiarità ed esigenze nazionali. Gli Stati membri possono scegliere di adottare leggi che siano più specifiche o più rigorose sotto alcuni aspetti. Gli Stati membri godono altresì di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda le disposizioni amministrative adottate per garantire il rispetto delle norme dell'UE.

### 07

Non tutti gli appalti rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive dell'UE sugli appalti pubblici. Le direttive dell'UE sugli appalti pubblici stabiliscono valori soglia minimi<sup>8</sup>, al di sotto dei quali gli appalti sono soggetti solo alle norme nazionali. In tutti i casi, tuttavia, le gare d'appalto devono rispettare i principi del trattato (cfr. **figura 2**).

### 08

I bandi delle gare d'appalto che rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive dell'UE devono essere pubblicati online nella banca dati Tender Electronic Daily (TED). La proporzione del valore degli appalti pubblicati nel TED rispetto al prodotto interno lordo (PIL) può essere utilizzata come indicatore del ricorso agli appalti pubblici nell'UE. Nel 2012, il valore complessivo degli appalti banditi pubblicati nel TED è stato pari al 3,1 % del PIL dell'UE<sup>9</sup>. In alcuni Stati membri, le gare per appalti superiori alla soglia vengono utilizzate meno di questa media, con tassi ben al di sotto del 3,1 %, ad esempio in Germania (1,1 %), Austria (1,5 %), Irlanda (1,5 %) e Lussemburgo (1,6 %). La Commissione è in contatto con la Germania per appurarne le ragioni<sup>10</sup>.

## Politica di coesione e appalti pubblici

### 09

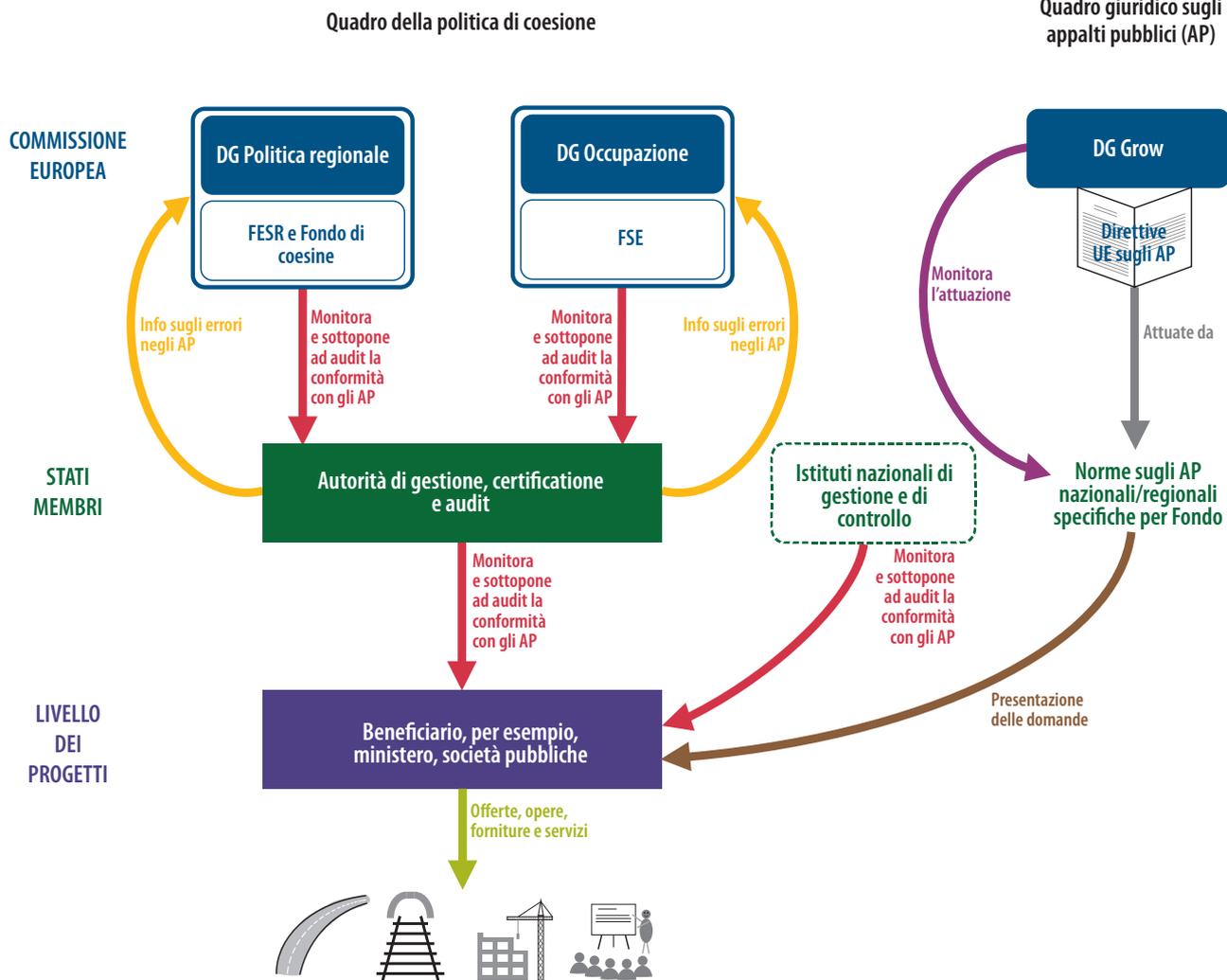
Per il periodo di programmazione 2007-2013, sono stati stanziati 349 miliardi di euro nell'ambito della politica di coesione attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di Coesione (FC) e il Fondo sociale europeo (FSE); per il periodo 2014-2020, sono stati stanziati 367 miliardi di euro<sup>11</sup>.

- 8 Le soglie più comunemente utilizzate dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2015 sono le seguenti: 5 186 000 euro per i contratti di lavori, 134 000 euro per i contratti pubblici di servizi e forniture. Nel caso di appalti per servizi di pubblica utilità o indetti da autorità appaltanti decentrate si applicano altre soglie.
- 9 Cfr. *Public Procurement Indicators 2012*, pubblicata dalla DG Mercato interno e servizi — Appalti elettronici e analisi economica il 12 novembre 2014.
- 10 Raccomandazione del Consiglio, dell'8 luglio 2014, sul programma nazionale di riforma 2014 della Germania e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità della Germania 2014 (GU C 247 del 29.7.2014, pag. 20).
- 11 Stanziamenti d'impegno a prezzi correnti in favore della coesione economica, sociale e territoriale. Fonte: Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 e bilancio UE per il 2014, Commissione dell'UE.



Fonte: Corte dei conti europea.

**Figura 4** Organismi che svolgono un ruolo nell'ambito della politica di coesione e degli appalti pubblici



Fonte: Corte dei conti europea.

10

La responsabilità della spesa dell'UE nell'ambito della politica di coesione (cfr. **figura 4** e **allegato I**) è condivisa tra Commissione e Stati membri. Una parte significativa di questi fondi, in particolare per il FESR e l'FC, è spesa attraverso appalti pubblici. Per quasi la metà di tutte le operazioni finanziate dai tre fondi summenzionati, sottoposte all'audit della Corte, sono state indette una o più gare di appalto.

11

Gli Stati membri dispongono di propri quadri di gestione e controllo pubblico per trattare la spesa pubblica nazionale e dell'UE, che coinvolgono una vasta gamma di enti pubblici, fra cui le istituzioni superiori di controllo (ISC).

Come funzionano le procedure di appalto?

12

Dopo la preparazione iniziale del progetto e la valutazione delle esigenze, le procedure degli appalti pubblici comportano tre fasi principali, ciascuna caratterizzata da azioni specifiche (cfr. **figura 5**).

Figura 5

Le fasi principali delle procedure degli appalti pubblici



Fonte: Corte dei conti europea.

## 13

I passaggi dettagliati di ciascuna fase dipendono da quale procedura specifica di appalto pubblico viene applicata (il riquadro 1 fornisce una descrizione dei principali tipi di procedura). I contratti possono essere aggiudicati solo sulla base del prezzo più basso o all'offerta economicamente più vantaggiosa. La maggior parte dei contratti (70 %) viene attribuita su quest'ultima base<sup>12</sup>.

12 *Public Procurement in Europe, Cost and effectiveness*, studio sulla normativa in materia di appalti, elaborato per la Commissione europea da PwC, London Economics ed Ecorys, marzo 2011, pag. 5.

### Riquadro 1

#### I sei tipi principali di procedure di appalto pubblico previste dalle direttive del 2014

**Procedure aperte.** Utilizzate con maggiore frequenza, rappresentano il 51 % di tutti gli appalti aggiudicati. Le offerte devono essere presentate entro una certa data e tutte le offerte ammissibili sono sottoposte a valutazione<sup>13</sup>.

**Procedura ristretta.** I fornitori interessati vengono dapprima invitati a fornire le loro qualifiche, dopodiché viene stilato un elenco ristretto di fornitori che vengono poi invitati a presentare le offerte.

**Dialogo competitivo.** Utilizzato per gli appalti più complessi. La procedura prevede un dialogo tra l'amministrazione aggiudicatrice e i potenziali fornitori, con l'obiettivo di individuare e definire la migliore architettura giuridica o finanziaria di un progetto per soddisfare le esigenze e raggiungere gli obiettivi dell'amministrazione aggiudicatrice.

**Procedura competitiva con negoziazione.** Dopo una gara d'appalto ed una valutazione iniziale, l'amministrazione aggiudicatrice invita gli operatori economici scelti a presentare una offerta iniziale. Successivamente negozia con gli offerenti le offerte iniziali e tutte le offerte successive da essi presentate, salvo l'offerta finale, per migliorarne il contenuto.

Le **procedure negoziate** senza previa pubblicazione possono essere utilizzate solo in pochissimi casi predefiniti. L'amministrazione aggiudicatrice avvia trattative contrattuali con uno o più fornitori.

**Partenariati per l'innovazione.** L'amministrazione aggiudicatrice seleziona i fornitori a seguito di un avviso di gara e utilizza un approccio negoziale per invitare gli operatori a presentare idee per lavori, servizi o prodotti innovativi diretti a rispondere ad esigenze che non possono essere soddisfatte acquistando «prodotti» esistenti sul mercato. L'amministrazione aggiudicatrice può instaurare il partenariato con uno o più fornitori.

13 Cfr. Annual Public Procurement Implementation Review 2013 pubblicata dalla DG Mercato interno e servizi, 1° agosto 2014.

## 14

La Corte ha esaminato se la Commissione e gli Stati membri stiano adottando azioni appropriate ed efficaci per affrontare il problema degli errori riguardanti gli appalti pubblici nel settore della politica di coesione e ha inteso rispondere ai seguenti quesiti:

- a) La Commissione e gli Stati membri hanno analizzato il problema degli errori riguardanti gli appalti pubblici nell'ambito della politica di coesione?
- b) La Commissione e gli Stati membri sono intervenuti in maniera adeguata per affrontare il problema e tale intervento è stato efficace?

## 15

L'audit ha riguardato i risultati degli audit ai fini della dichiarazione di affidabilità svolti dalla Corte nel periodo 2009-2013 e ha tenuto conto delle azioni intraprese dalla Commissione e dagli Stati membri dal 2009 al 2014 per affrontare il problema dell'inservanza delle norme sugli appalti pubblici.

## 16

I risultati dell'audit si basano su:

- a) un'analisi della documentazione pertinente della Commissione;
- b) colloqui con i funzionari della Commissione;
- c) un'indagine presso 115 autorità di audit in 27 Stati membri (esclusa la Croazia) responsabili dei programmi operativi FESR, FSE e FC, cui hanno risposto in 69. L'obiettivo principale dell'indagine era di raccogliere informazioni relative al quadro degli appalti pubblici, agli errori riguardanti gli appalti pubblici individuati, nonché alle azioni preventive e correttive adottate a livello nazionale;
- d) visite in quattro Stati membri (Repubblica ceca, Spagna, Italia e Regno Unito), in cui era stato rilevato un numero elevato di errori riguardanti gli appalti pubblici durante gli audit ai fini della dichiarazione di affidabilità della Corte nel periodo 2009-2013;
- e) una visita a Cipro, con particolare attenzione all'uso di appalti elettronici e
- f) un breve questionario inviato a 28 ISC nell'UE, cui hanno risposto in 18.

## 17

L'audit ha inteso, laddove possibile, individuare le buone pratiche che potrebbero essere condivise dagli Stati membri.

## 18

Le osservazioni sono contenute in due sezioni:

- a) la prima sezione presenta la sintesi delle risultanze dell'audit della Corte in merito agli appalti per quanto riguarda FESR, FC e FSE per il periodo 2009-2013, ed esamina se la Commissione e gli Stati membri possiedano una **base analitica solida** per la comprensione del problema degli errori riguardanti gli appalti pubblici; mentre
- b) la seconda sezione descrive le **azioni intraprese** sia dalla Commissione che dagli Stati membri nel corso degli ultimi anni valutazione, ove possibile, l'efficacia.

**L'analisi sistematica degli errori riguardanti gli appalti pubblici da parte della Commissione e degli Stati membri presenta forti limiti**

**L'inosservanza delle norme sugli appalti pubblici continua a essere una fonte di errori rilevante nell'ambito della politica di coesione**

**Cosa costituisce un errore?**

## 19

Un errore si verifica quando le norme nazionali/dell'UE in materia di appalti pubblici non sono rispettate. Ai fini della presente relazione, viene fatta una distinzione fra tre tipi di errori, come illustrato nella **tabella 1**.

Tabella 1

### Tipologia di errori utilizzata nella presente relazione: alcuni esempi<sup>1</sup>

Tipo di errore	Descrizione	Esempi
<b>Grave</b>	Una violazione grave delle norme che ha ostacolato la concorrenza e/o contribuito all'aggiudicazione di contratti non ai migliori offerenti	a) aggiudicazione diretta — contratto aggiudicato senza ricorso a una procedura di appalto pubblico in violazione delle norme; b) aggiudicazione di significativi e/o prevedibili lavori o servizi complementari senza il ricorso a una procedura di appalto pubblico in violazione delle norme; c) criteri di selezione/aggiudicazione illegali o errata applicazione degli stessi, falsando in questo modo l'esito della gara.
<b>Rilevante</b>	Una violazione rilevante delle norme; tuttavia, si ritiene che i contratti siano stati assegnati ai migliori offerenti	a) criteri di selezione/aggiudicazione illegali o errata applicazione degli stessi, senza falsare in questo modo l'esito della gara; b) non tutti i criteri di selezione/aggiudicazione sono pubblicati nel capitolato d'oneri; c) concorrenza limitata a causa dell'urgenza ingiustificata.
<b>Minore</b>	Errori meno gravi, e spesso formali, che non hanno avuto un impatto negativo sul grado di concorrenza	a) pubblicazione dell'avviso di aggiudicazione più tardi di quanto richiesto o mancata pubblicazione; b) mancata pubblicazione di tale avviso nella <i>Gazzetta ufficiale dell'Unione europea</i> .

<sup>1</sup> Nel contesto della dichiarazione di affidabilità della Corte, gli errori descritti come gravi in questa sede sono indicati come errori «quantificabili». Tali errori contribuiscono al tasso di errore stimato della Corte. Cfr. relazione annuale 2013 della Corte dei conti, allegato 1.1 (GU C 398 del 12.11.2014).

**Errori rilevati dalla Corte negli audit ai fini della dichiarazione di affidabilità 2009-2013**

**20**

Nel periodo 2009-2013, nell'ambito del suo lavoro annuale finalizzato al rilascio della dichiarazione di affidabilità, la Corte ha esaminato oltre 1 400 operazioni<sup>14</sup> cofinanziate con il bilancio dell'UE attraverso il FESR, l'FC e l'FSE, fra cui la verifica delle procedure di appalto pubblico per circa 700 progetti. Gli errori riguardanti gli appalti pubblici sono stati riscontrati in quasi il 40 % di questi progetti. Nel complesso, sono stati rilevati approssimativamente 590 errori. La **figura 6** mostra la distribuzione di tali errori in base alla gravità.

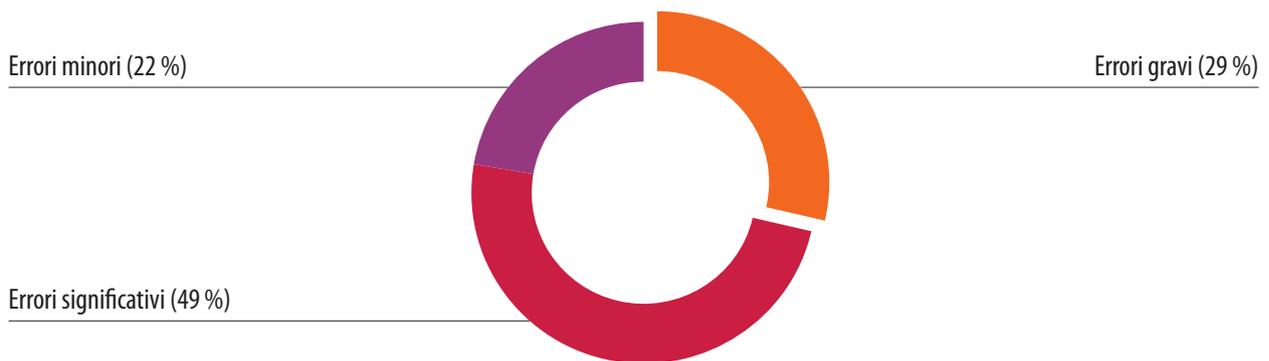
**21**

Gli errori gravi hanno rappresentato il 48 % del tasso di errore stimato dalla Corte per il FESR e l'FC e il 16 % per l'FSE nel periodo 2009-2013. La quota maggiore di errori **gravi**, il 70 %, è stata rilevata nel FESR. Ciò avviene, in parte, perché i programmi del FESR e dell'FC comportano generalmente progetti infrastrutturali più grandi per i quali i contratti sono spesso soggetti a procedure di gara pubbliche<sup>15</sup>. **L'allegato II** sintetizza i dati relativi alla distribuzione degli errori nei tre fondi: FESR, FC e FSE.

- 14 In genere, un'operazione riguarda un progetto, anche se, in taluni casi, più operazioni possono riguardare un solo progetto.
- 15 I progetti cofinanziati dall'FSE spesso includono servizi come l'istruzione e la formazione professionale, che non rientrano del tutto nell'ambito di applicazione della direttiva [allegato II B della direttiva 2004/18/CE; modificato dall'allegato VII del regolamento (CE) n. 213/2008 della Commissione, del 28 novembre 2007, recante modifica del regolamento (CE) n. 2195/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV) e delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relative alle procedure per gli appalti pubblici, per quanto riguarda la revisione del CPV (GU L 74 del 15.3.2008, pag. 1)].

**Figura 6**

**Distribuzione degli errori riscontrati nella dichiarazione di affidabilità della Corte per il periodo 2009-2013, nell'ambito della politica di coesione, in base alla loro gravità**



Fonte: Corte dei conti europea.

## 22

Sono stati rilevati errori durante le fasi di appalto, e la più alta percentuale di errori gravi è stata riscontrata durante la fase preliminare di gara.

- a) Nella **fase preliminare di gara**, la maggior parte degli errori riscontrati, 71 (82 %) su 87, era di natura **grave**. Le amministrazioni aggiudicatrici hanno evitato le procedure di appalto attribuendo direttamente i contratti quando avrebbero dovuto indire una procedura di appalto o hanno frazionato i contratti in appalti più piccoli per evitare il superamento delle soglie, oppure
- b) Nella **fase di gara**, gli errori più **gravi** sono stati rilevati nel capitolo e nell'applicazione dei criteri di selezione/aggiudicazione. Gli errori in materia di obblighi di pubblicazione e trasparenza sono stati quelli più numerosi (186 su 587 errori), un terzo di questi era di natura **rilevante** (cfr. esempio nel **riquadro 3**).

hanno utilizzato una procedura inappropriata. Molti contratti aggiudicati direttamente in questo modo hanno riguardato più la fornitura di servizi che quella di lavori (cfr. esempio nel **riquadro 2**);

## Riquadro 2

### Esempio di errore grave dovuto alla completa assenza di un appalto pubblico

In un progetto FESR in **Polonia** per la costruzione di una circonvallazione di una grande città, l'amministrazione aggiudicatrice ha deciso di aggiudicare, attraverso una procedura negoziata con un operatore economico, un contratto per la «supervisione d'autore» da parte di un architetto<sup>16</sup>. Si sarebbe invece dovuta indire una procedura aperta o ristretta, in modo da consentire la concorrenza tra più offerenti. Il valore del contratto era di circa 300 000 euro.

<sup>16</sup> La «supervisione d'autore» garantisce la precisa esecuzione di un progetto, il rispetto delle norme architettoniche, tecnologiche, stilistiche e costruttive, nonché la preparazione della documentazione per l'attuazione del progetto.

## Riquadro 3

### Esempio di errore rilevante in cui i requisiti di pubblicità e di trasparenza non sono stati rispettati



Nella **Repubblica ceca**, per un progetto di costruzione di un'autostrada che ha ricevuto circa 87 milioni di euro a titolo del Fondo di coesione, l'amministrazione aggiudicatrice non ha specificato nel bando di gara i requisiti minimi in materia di competenza tecnica. Di conseguenza, i requisiti di trasparenza e di pubblicità non sono stati rispettati.

© Dipartimento Strade e autostrade della Repubblica ceca.

- c) Nella fase di **gestione dei contratti**, 31 (42 %) dei 74 errori rilevati erano **gravi** e hanno riguardato modifiche o estensioni dell'ambito di applicazione dei contratti senza indire una procedura di appalto quando in realtà tale procedura era richiesta (cfr. esempio nel **riquadro 4**).

## 23

L'**allegato III** fornisce ulteriori informazioni sulla distribuzione degli errori nel corso delle diverse fasi: preliminari di gara, gara e gestione dei contratti.

## 24

La relazione speciale della Corte sulle cause degli errori nello sviluppo rurale illustra un quadro simile. Un numero significativo di errori riguardanti gli appalti pubblici è stato causato da un'aggiudicazione diretta ingiustificata, da un'errata applicazione dei criteri di selezione e di aggiudicazione, così come da una disparità di trattamento degli offerenti<sup>17</sup>.

17 Relazione speciale n. 23/2014 «Errori nella spesa per lo sviluppo rurale: quali sono le cause e in che modo sono stati affrontati?» (<http://eca.europa.eu>).

### Esempio di un errore grave riguardante modifiche all'ambito di applicazione del contratto

In **Spagna**, un contratto per la costruzione di un impianto di trattamento delle acque reflue, che ha ricevuto circa 33 milioni di euro a titolo del FESR, è stato inizialmente oggetto di gara e aggiudicato secondo le norme. In seguito, oltre la metà dei lavori appaltati è stata sostituita con altri lavori che richiedevano tecnologie, materiali e quantità differenti. Anche se lo scopo del progetto e il prezzo complessivo erano rimasti invariati, i lavori infine realizzati erano sostanzialmente diversi da quelli inizialmente appaltati. Di conseguenza, più della metà dei lavori finali non ha formato oggetto di una procedura di gara.

## Le cause degli errori riguardanti gli appalti pubblici sono varie

### Complessità, mancanza di capacità amministrativa e pianificazione insufficiente

#### 25

Ogni sistema di appalto pubblico comporta un dato livello di complessità intrinseca. Tuttavia, l'attuale livello di **complessità** del quadro giuridico e amministrativo è visto come un problema. Secondo il 90 % delle 69 autorità di audit che hanno risposto all'indagine realizzata per questo audit

(cfr. paragrafo 16), il quadro giuridico che disciplina gli appalti pubblici nei rispettivi paesi è più complesso del necessario. Gli intervistati hanno indicato che gli errori sono causati principalmente da un elevato volume di atti legislativi e/o orientamenti, dalla difficoltà di applicarli nella pratica, nonché da una mancanza di competenze nello svolgimento della procedura di appalto pubblico. Quasi la metà degli intervistati ha osservato che l'intervento principale per migliorare lo svolgimento degli appalti pubblici potrebbe essere una semplificazione delle procedure. Cfr.  **riquadro 5** per una panoramica della situazione in uno degli Stati membri visitati ai fini dell'audit.

#### Riquadro 5

### Il problema della complessità e dell'elevato numero di atti legislativi: esempio di uno Stato membro

Le autorità intervistate in **Italia** per il presente audit hanno giudicato complesso il quadro normativo relativo agli appalti pubblici, dato l'elevato numero e del livello di dettaglio della legislazione, nonché della complessità delle procedure previste sia per le amministrazioni aggiudicatrici sia per le imprese partecipanti alle gare. Inoltre, la principale legge italiana in materia di appalti pubblici è stata modificata a più riprese, rendendone complessa l'applicazione. Secondo l'autorità anticorruzione italiana, le principali modifiche ai principali atti legislativi in materia di appalti pubblici dal 2009 sono contenute in 22 atti legislativi. L'elevato numero di atti legislativi è aumentato in ragione di norme specifiche in materia di appalti pubblici: ad esempio, la decisione del ministero dell'Occupazione che stabilisce disposizioni complementari in materia di appalti pubblici per i contratti al di sotto delle soglie per i progetti cofinanziati dall'FSE. Nel giugno 2014, è stato istituito un gruppo di lavoro composto da rappresentanti dell'Italia e della Commissione allo scopo di favorire la semplificazione nel contesto del recepimento delle direttive UE del 2014 nell'ordinamento nazionale.

#### 26

La mancanza di **capacità amministrativa** si riferisce sia ad una scarsa conoscenza delle norme sia alla carenza di competenze tecniche riguardanti specifici lavori o servizi appaltati. Questo problema riguarda non solo le amministrazioni aggiudicatrici, ma anche le autorità responsabili del controllo di tali procedure. L'esperienza della

Corte nel sottoporre ad audit gli errori riguardanti gli appalti pubblici suggerisce che i problemi di non conformità sono legati alla scarsa applicazione delle norme vigenti<sup>18</sup>. Anche gli errori amministrativi sono ugualmente causa di errori. Cfr.  **riquadro 6** per un esempio di uno degli Stati membri visitati ai fini dell'audit.

18 Cfr. parere della Corte n. 4/2011 sul Libro verde della Commissione sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici (GU C 195 del 2.7.2011, pag. 1) e la sua recente analisi panoramica «Impiegare nel miglior modo i fondi dell'UE: analisi panoramica dei rischi per la gestione finanziaria del bilancio dell'UE», paragrafo 30 e relativa scheda individuale in materia di appalti, paragrafo 16 (<http://eca.europa.eu>).

## 27

La **pianificazione insufficiente** dei progetti e delle procedure di gara costituisce una ulteriore causa di errori, in particolare quelli che si verificano nella fase di gestione dei contratti relativamente alla modifica o all'estensione dei contratti.

### Le direttive dell'UE non sempre sono recepite correttamente dagli Stati membri

## 28

Ogni Stato membro è tenuto a recepire nella legislazione nazionale le

direttive dell'UE sugli appalti pubblici. Quando ritiene che il recepimento non sia in linea con le direttive o i principi fondamentali non siano stati seguiti, la Commissione può avviare una procedura d'infrazione<sup>19</sup> e, in ultima istanza, deferire il caso alla Corte di giustizia dell'Unione europea. La Commissione ha avviato 74 procedure di questo genere nel periodo 2009-2013, di cui alla fine del 2014 otto erano state deferite alla Corte di giustizia (cfr. **allegato IV** per un'analisi di tali procedure per Stato membro e per anno). Tale applicazione/recepimento, se avviene in modo errato, può anche comportare errori (cfr.  **riquadro 7** per un esempio).

<sup>19</sup> Considerando che l'articolo 258 del TFUE definisce una violazione l'inadempimento di un obbligo di uno Stato membro in virtù dei trattati.

## Riquadro 6

### Sfide riguardanti la capacità amministrativa: esempi di uno Stato membro

In **Italia**, il rischio che molte amministrazioni aggiudicatrici non dispongano di competenze sufficienti è esacerbato dal numero molto elevato di tali autorità. Vi sono 40 000 amministrazioni aggiudicatrici o 70 000 se si computano tutti i centri di costo. Per determinate categorie di beni e servizi, la recente legislazione italiana prevede una significativa riduzione del numero di amministrazioni aggiudicatrici, concentrando in tal modo le competenze in materia di appalti pubblici in un minor numero di amministrazioni aggiudicatrici.

## Riquadro 7

### Esempio di errori dovuti a un errato recepimento delle direttive nella legislazione nazionale

In **Spagna**, l'adattamento inadeguato delle direttive del 2004 nella legislazione spagnola ha causato errori frequenti concernenti le modifiche contrattuali. Le autorità spagnole hanno deciso pertanto che i costi delle modifiche contrattuali non erano più ammissibili al cofinanziamento dell'UE. Solo nel 2012, a seguito della modifica della legislazione, alcune modifiche contrattuali, in determinate circostanze, sono state considerate nuovamente ammissibili dalle autorità spagnole.

### L'interpretazione della legislazione è talvolta incoerente

#### 29

Gli errori possono anche scaturire una diversa interpretazione delle disposizioni di legge. Ad esempio:

- a) nella Repubblica ceca, le autorità hanno riferito che diverse interpretazioni di uno stesso problema tra enti diversi — ad esempio autorità di gestione, autorità di audit, ISC, uffici per gli appalti pubblici, Commissione europea — hanno portato a risultati di audit disomogenei e a incertezza giuridica;
- b) In Italia, la nozione di «evento imprevedibile» tale da giustificare una modifica contrattuale senza l'utilizzo di una procedura di appalto pubblico è interpretata in modo diverso dalle amministrazioni aggiudicatrici. Di conseguenza, alcune autorità nazionali ritengono che determinate modifiche

contrattuali siano conformi alle norme nazionali, mentre le autorità di audit e la Commissione sono dell'avviso che le stesse modifiche siano irregolari. Gli errori relativi a tali casi costituiscono un motivo molto importante per operare rettifiche finanziarie in Italia: negli anni 2010-2012, il valore di tali rettifiche è stato di circa 8 milioni di euro. All'epoca dell'audit, l'Italia cercava di affrontare questo problema nel quadro del suo piano di azione sugli appalti pubblici nazionali (cfr. paragrafo 65).

### Gli Stati membri talvolta complicano il quadro con regolamenti supplementari

#### 30

Alcuni Stati membri adottano, a livello nazionale, norme che vanno oltre i requisiti stabiliti dalle direttive dell'UE e che riguardano alcuni aspetti degli appalti pubblici (cfr. riquadro 8).

#### Riquadro 8

### Esempio di norme nazionali sugli appalti che vanno oltre i requisiti delle direttive dell'UE

Nella Repubblica ceca, la legge nazionale fissa al 20 % il limite per l'aumento del valore contrattuale in caso di circostanze imprevedibili, mentre il limite fissato dalla direttiva dell'UE è del 50 %. Anche se l'obiettivo della Repubblica ceca era di accrescere la trasparenza, alcuni operatori economici e amministrazioni aggiudicatrici locali ritengono che sia una complicazione inutile.

**La frode può essere una causa di errore nell'ambito degli appalti pubblici**

**31**

Secondo l'OCSE, gli appalti pubblici costituiscono l'attività di governo più vulnerabile in fatto di sprechi, frode e corruzione a motivo della sua complessità, della dimensione dei flussi finanziari generati e della stretta interazione tra il settore pubblico e privato<sup>20</sup>.

**32**

In base alla normativa, gli Stati membri hanno l'obbligo di segnalare trimestralmente alla Commissione tutte le irregolarità di valore superiore a 10 000 euro, indicando quelle in cui sospettano vi sia stata attività fraudolenta<sup>21</sup>. L'Ufficio europea per la lotta antifrode (OLAF) raccoglie queste informazioni per conto della Commissione attraverso il sistema di gestione

delle irregolarità (IMS). Le informazioni fornite dagli Stati membri includono tutti i tipi di irregolarità, comprese quelle relative agli appalti pubblici. Sulla base di tali informazioni, la Commissione prepara una relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE e la lotta contro le frodi<sup>22</sup>.

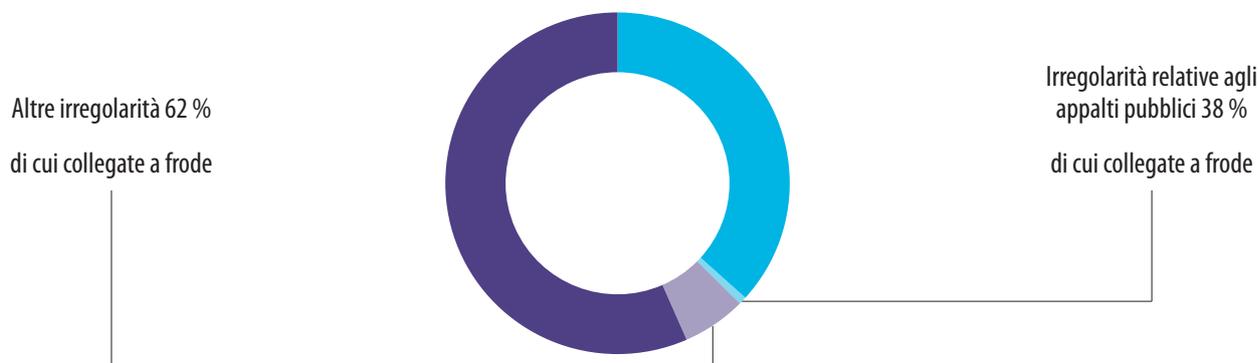
**33**

Per quanto riguarda la politica di coesione, nel periodo 2007-2013, il 38 % delle circa 12 000 irregolarità segnalate dagli Stati membri all'OLAF riguardava gli appalti pubblici. Delle irregolarità concernenti gli appalti pubblici, il 2 % è stato segnalato come collegato a frode (cfr. **figura 7**). Alcuni Stati membri segnalano all'OLAF pochissime irregolarità ritenute fraudolente. Ad esempio, tra il 2007 e il 2013, Spagna e Francia non hanno segnalato irregolarità in materia di appalti pubblici collegate a frodi.

- 20 OCSE, *Fighting corruption in the public sector: integrity in procurement* (www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm).
- 21 Articolo 28 del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale.
- 22 Cfr. SWD(2014) 244 final del 17 luglio 2014, *Statistical evaluation of irregularities reported for 2013 Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-accession and Direct expenditure*, pag. 67, che accompagna il documento COM(2014) 474 final del 17 luglio 2014, «Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Lotta contro la frode — Relazione annuale 2013».

Figura 7

**Irregolarità segnalate dagli Stati membri all'OLAF per conto della Commissione tramite l'IMS per il periodo di programmazione 2007-2013**



Fonte: OLAF.

### 34

La Corte segnala all'OLAF tutti i progetti per i quali nutre il sospetto di attività fraudolenta. La Corte ha segnalato all'OLAF 17 progetti, di cui sei connessi ad appalti pubblici, in esito al lavoro da essa svolto ai fini della dichiarazione di affidabilità nel settore della politica di coesione per il periodo 2009-2013. L'OLAF ha avviato indagini per 10 dei 17 progetti, di cui cinque erano connessi ad appalti pubblici.

### **Un'analisi completa degli errori negli Stati membri è preclusa dalla mancanza di dati coerenti...**

### 35

La Corte ha voluto inoltre accertare se la natura, la gravità e la causa degli errori riguardanti gli appalti pubblici nel settore della coesione siano state analizzate in modo approfondito dalla Commissione e dagli Stati membri. Questa analisi periodica delle cause degli errori nell'ambito degli appalti pubblici è necessaria per consentire alla Commissione e agli Stati membri di concepire e attuare in modo efficace le misure per correggere ed evitare tali errori.

### 36

I dati relativi agli errori riguardanti gli appalti pubblici negli Stati membri sono spesso disseminati nelle diverse istituzioni. Inoltre, non sono condivisi sistematicamente con altre istituzioni dello Stato membro che, pur non direttamente coinvolte nella gestione del FESR, dell'FSE e dell'FC, sono tuttavia rilevanti per la loro attuazione, ad esempio chi si occupa della normativa relativa agli appalti pubblici. Ciò aumenta il rischio che, in un determinato Stato membro, manchi un quadro completo delle tendenze e dei problemi, che potrebbe invece contribuire a sviluppare delle azioni di prevenzione. In Italia, Repubblica ceca e Regno Unito sono stati creati gruppi di lavoro interdipartimentali per affrontare questo rischio (cfr. paragrafo 82).

### 37

Le risposte fornite all'indagine presso le autorità di audit hanno indicato problematiche analoghe a quelle emerse dall'analisi dei dati della Corte per quanto riguarda il tipo e la gravità di errori riguardanti gli appalti pubblici (cfr. paragrafo 20). Tuttavia, gli Stati membri hanno effettuato un'analisi sistematica e completa degli errori riguardanti gli appalti pubblici in misura molto limitata per formulare pareri consapevoli. Mentre 60 delle 69 autorità di audit che hanno risposto all'indagine hanno dichiarato di analizzare gli errori riguardanti gli appalti pubblici, solo 14 sono state in grado di fornire dati strutturati sugli errori riguardanti gli appalti pubblici rilevati negli ultimi anni. Metà di queste erano italiane, mentre le altre provenivano da Belgio, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi e Spagna.

### 38

La Corte ha rilevato nei quattro Stati membri visitati che:

- a) le autorità degli Stati membri che attuano la politica di coesione hanno raramente analizzato le cause degli errori;
- b) solo in Italia, è stata svolta un'analisi specificamente incentrata sugli errori riguardanti gli appalti pubblici. L'organismo nazionale di coordinamento delle autorità di audit ha effettuato un'analisi della principale fonte di errori in Italia, vale a dire la modifica contrattuale e i lavori aggiuntivi.

### 39

La mancanza di dati sufficientemente dettagliati e coerenti sulla natura e sull'entità degli errori riguardanti gli appalti pubblici a livello di Stati membri ha precluso un'analisi a tutto campo e solida delle relative cause a livello nazionale e dell'UE.

### 40

Le ISC di 18 dei 28 Stati membri hanno risposto alla domanda dell'indagine della Corte (cfr. paragrafo 16) che chiedeva se esse percepissero le procedure di appalto pubblico finanziate con i soli fondi nazionali più o meno soggette a errori rispetto alle procedure cofinanziate con i fondi dell'UE, o se non percepissero differenze significative. Di queste:

- a) tredici hanno dichiarato che «non vi è alcuna differenza significativa» rispetto alle procedure cofinanziate con i fondi dell'UE;

- b) due hanno affermato che le procedure di appalto pubblico finanziate con i soli fondi nazionali sono più soggette a errori rispetto a quelle finanziate con fondi dell'UE;
- c) tre hanno dichiarato di non poter commentare in quanto non avevano confrontato le risultanze sugli errori, o non disponevano di indicazioni attendibili della possibilità di errore in quanto i loro audit si riferivano principalmente ai finanziamenti nazionali di aggiudicazione dei contratti.

**... tuttavia emergono segnali che gli Stati membri visitati cominciano a rilevare i dati in modo più sistematico**

### 41

Nei quattro Stati membri visitati per il presente audit:

- a) tre Stati membri — Italia, Repubblica ceca e Spagna — hanno costituito banche dati in questi ultimi anni (cfr. **riquadro 9**). Tali banche dati potrebbero consentire un'analisi più completa e regolare, favorendo in tal modo la comprensione di errori riguardanti gli appalti pubblici e la concezione, su tali basi, di misure adeguate per affrontare i problemi (cfr. paragrafo 89);
- b) nel Regno Unito, non esisteva ancora una banca dati di questo tipo. L'autorità di gestione del FESR per l'Inghilterra ha previsto l'inserimento di questo tipo di dati dettagliati sugli errori riguardanti gli appalti pubblici nel suo sistema informativo di gestione per il periodo di programmazione 2014-2020.

### Utilizzo di banche dati di errori strutturate riguardanti gli appalti pubblici negli Stati membri

In **Italia**, l'organismo di coordinamento delle autorità di audit del FESR e dell'FSE ha integrato la propria banca dati generale di audit con l'indicazione di tutti i tipi di errori riguardanti gli appalti pubblici. La banca dati contiene tutti questi errori rilevati dal 2010. Per ogni tipo di errore e per ciascuna autorità di audit, la banca dati mostra il numero di errori rilevati, unitamente a eventuali rettifiche finanziarie correlate. Anche la Corte dei conti italiana utilizza la propria banca dati sulle irregolarità come strumento per la valutazione del rischio nel settore degli appalti pubblici.

Nella **Repubblica ceca**, dal 2013, l'autorità di audit registra le risultanze in materia di appalti pubblici in una banca dati strutturata, che utilizza per effettuare analisi e condividere i risultati con altre istituzioni.

In **Spagna**, a partire dai primi anni del periodo di programmazione 2007-2013, la banca dati dell'autorità di audit contiene informazioni dettagliate sugli errori rilevati negli appalti pubblici. Tuttavia, all'epoca dell'audit, questa banca dati non era ancora stata utilizzata per analizzare in profondità la natura di tali errori.

### La Commissione non svolge ancora un'analisi completa e sistematica degli errori riguardanti gli appalti pubblici

#### 42

La Corte ha esaminato se la Commissione abbia raccolto dati e sviluppato banche dati per facilitare l'analisi degli errori riguardanti gli appalti pubblici.

#### 43

La DG Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI (DG GROW) monitora gli indicatori chiave per quanto riguarda l'utilizzo degli appalti pubblici negli Stati membri attraverso la banca dati TED, come ad esempio la percentuale del PIL oggetto di appalto o le spese pubbliche nazionali realizzate attraverso appalti pubblici conformemente alle norme UE (cfr. paragrafo 8).

#### 44

La DG Politica regionale e urbana e la DG Occupazione, affari sociali e inclusione ricevono informazioni sugli errori riguardanti gli appalti pubblici nell'ambito della spesa relativa alla politica di coesione dalle seguenti quattro fonti principali:

- a) le relazioni annuali di controllo presentate alla Commissione dalle autorità di audit degli Stati membri<sup>23</sup>. Tuttavia, le informazioni sugli errori riguardanti gli appalti pubblici non sono fornite in modo tale da consentire alla Commissione di eseguire un'analisi completa su questi errori;
- b) gli audit della Commissione, in cui la natura, la gravità e le cause di errori riguardanti gli appalti pubblici sono analizzate nei progetti cofinanziati dal FESR, dall'FC e dall'FSE;
- c) incontri bilaterali con le autorità nazionali, in particolare le autorità di audit, e
- d) audit svolti dalla Corte nel quadro del lavoro annuale ai fini della dichiarazione di affidabilità.

23 Cfr. relazione speciale n. 16/2013 «Valutazione della situazione per quanto attiene all'audit unico» (*single audit*) e all'utilizzo, da parte della Commissione, del lavoro svolto dalle autorità di audit nazionali nel settore della coesione» (<http://eca.europa.eu>).

### 45

Fino a oggi, la Commissione ha effettuato un'analisi orizzontale focalizzata sugli errori riguardanti gli appalti pubblici nel maggio 2011<sup>24</sup>. Quest'analisi, condotta dalla DG Politica regionale e urbana, si è avvalsa degli audit della Commissione e di quelli espletati dalla Corte, e ha mostrato le tendenze generali per gli errori rilevati nel FESR e nell'FC (l'FSE non è stato incluso) nel periodo 2007-2010. Da allora, né la DG Politica regionale e urbana, né la DG Occupazione, affari sociali e inclusione, hanno effettuato un'analisi di questo tipo.

### 46

Pur avendo a disposizione una certa quantità di dati sugli errori riguardanti gli appalti pubblici in tutto il settore della politica di coesione, la Commissione non ha ancora sviluppato una banca dati consolidata contenente tutti gli errori riguardanti gli appalti pubblici. La DG Politica regionale e urbana disponeva di una banca dati, che comprendeva i dettagli della maggior parte dei risultati dell'audit del FESR e dell'FC, compresi quelli relativi agli appalti pubblici. Tuttavia, questi riguardavano solo il 2010 e il 2011.

### 47

La DG Occupazione, affari sociali e inclusione ritiene che la creazione di una banca dati dedicata degli errori riguardanti gli appalti pubblici nell'FSE non sia necessaria, dato che tali errori hanno un impatto minore nell'FSE rispetto a quello prodotto nel FESR e nell'FC (cfr. paragrafo 21). Pertanto, non ha effettuato alcuna analisi orizzontale né ha in programma di creare una banca dati di errori riguardanti gli appalti pubblici per l'FSE.

### 48

Una banca dati delle irregolarità, comprese quelle derivanti dagli appalti pubblici, sarebbe uno strumento prezioso con cui la Commissione potrebbe approfondire la natura, la portata e le cause degli errori, di modo che le azioni da essa intraprese possano essere mirate o adattate in funzione delle esigenze. Dal 2008, l'OLAF dispone di una banca dati, nota come Sistema di gestione delle irregolarità (IMS). Attraverso tale sistema, gli Stati membri trasmettono all'OLAF informazioni riguardanti le irregolarità (cfr. paragrafo 33). Tuttavia, le informazioni relative agli appalti pubblici contenute nell'IMS non consentono una utile analisi della natura, della portata e delle cause degli errori. La Commissione, nell'elaborare le relazioni sul 2011, non ha utilizzato il sistema IMS per analizzare gli errori relativi agli appalti pubblici negli Stati membri. Da allora, la Commissione non ha mai utilizzato i dati trasmessi dagli Stati membri attraverso l'IMS per analizzare gli errori relativi agli appalti pubblici.

24 *Working Document prepared by DG Regional Policy on the main audit findings regarding application of public procurement rules in Member States found in projects co-financed by ERDF and the Cohesion Fund under cohesion policy (CC/2011/08 EN)*, non pubblicato. I risultati di questa analisi sono stati utilizzati nuovamente nel documento di lavoro interno della Commissione *Analysis of errors in cohesion policy for the years 2006-2009 — actions taken by the Commission and the way forward*, SEC(2011) 1179, pubblicato il 5 ottobre 2011.

### La Commissione e gli Stati membri hanno iniziato ad intraprendere azioni per affrontare il problema, anche se la strada da percorrere è ancora lunga

#### 49

La Corte ha voluto accertare se la Commissione e gli Stati membri abbiano intrapreso azioni appropriate ed efficaci per affrontare il problema degli errori riguardanti gli appalti pubblici nel settore della politica di coesione. Tali azioni potrebbero essere in genere di natura preventiva, ossia misure volte prima di tutto ad evitare che si verifichino, o di natura correttiva, con l'obiettivo di limitare l'impatto sul bilancio dell'UE di eventuali errori rilevati. Le azioni preventive attuabili in questo contesto potrebbero essere le azioni legislative, cioè quelle riguardanti l'elaborazione e l'applicazione delle disposizioni di legge, o le azioni connesse all'attuazione del sistema di gestione e di controllo, come le misure per migliorare la capacità amministrativa, che non implicano un intervento legislativo.

#### 50

Questa parte della relazione individua e, ove possibile, valuta le azioni intraprese dalla Commissione e nei quattro Stati membri visitati nel corso dell'audit.

### Le azioni adottate dalla Commissione dal 2010 hanno iniziato ad essere incentrate sul problema nel suo complesso

#### 51

Nelle sue relazioni e nei suoi pareri, già nel 2006 la Corte aveva individuato problemi specifici riguardanti il rispetto delle norme dell'UE e nazionali in materia di appalti pubblici nel settore della coesione<sup>25</sup>. Sulla base delle informazioni raccolte grazie al lavoro degli anni precedenti<sup>26</sup>, nel 2010 e 2011 la Commissione ha iniziato a sviluppare azioni specifiche volte ad affrontare il problema nel suo complesso.

#### 52

La **figura 8** mostra in che modo si sono evolute le azioni della Commissione dal 2010.

25 Cfr., ad esempio, relazione annuale della Corte sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2006 (GU C 273 del 15.11.2007), relazione annuale della Corte sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2009 (GU C 303 del 9.11.2010), paragrafo 6 del parere n. 1/2010 «Migliorare la gestione finanziaria del bilancio dell'Unione europea: rischi e sfide» (<http://eca.europa.eu>).

26 Il lavoro svolto dalla Commissione riguardo al problema degli errori relativi agli appalti pubblici nel settore della Coesione prima del 2010 ha incluso azioni correttive ad hoc, tra cui rettifiche finanziarie, mirate a specifici Stati membri, e l'emanazione di orientamenti diretti agli Stati membri sull'applicazione delle rettifiche finanziarie in relazione agli errori riguardanti gli appalti pubblici.

## Azioni della Commissione: principali sviluppi negli ultimi anni

## 2010/2011

- La Commissione inizia una **revisione delle direttive sugli appalti pubblici**
- La DG Politica regionale e urbana produce un **documento di lavoro** che analizza gli errori riguardanti gli appalti pubblici negli Stati membri nell'ambito del FESR e dell'FC
- Proseguono le **rettifiche finanziarie** della Commissione e le **interruzioni dei pagamenti** nel settore della politica di coesione
- La proposta di regolamento della Commissione per il periodo 2014-2020 comprende condizionalità *ex ante* in materia di appalti pubblici

## 2012/2013

- **Le condizionalità *ex ante*** per gli appalti pubblici sono incluse nel regolamento sui Fondi SIE adottato per il periodo 2014-2020
- La DG Politica regionale e urbana costituisce un team interno per fornire supporto alla capacità amministrativa degli Stati membri
- La DG Mercato interno e servizi avvia un **approccio orientato all'azione** per i sistemi di appalti pubblici degli Stati membri a integrazione delle procedure d'infrazione
- Il gruppo di lavoro interno della Commissione **sviluppa un piano in 12 punti** con una serie di azioni
- Proseguono le **rettifiche finanziarie** della Commissione e le **interruzioni dei pagamenti** nel settore della politica di coesione
- Decisione della Commissione sugli orientamenti per le rettifiche finanziarie operate dalla Commissione sulle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente, per il mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici

## 2014

- Entrata in vigore del regolamento sui **Fondi SIE 2014-2020**, che introduce le condizionalità *ex ante* in materia di appalti pubblici, cui adempiere entro la fine del 2016
- **Adozione delle nuove direttive sugli appalti pubblici** da recepire negli ordinamenti nazionali entro il 18 aprile 2016
- La **DG Politica regionale e urbana** approva il piano di azione interno elaborato dal gruppo di lavoro interno
- La **Commissione** pubblica **orientamenti** su come evitare gli errori riguardanti gli appalti pubblici
- La DG Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI concentra le risorse su un **piccolo numero di Stati membri per aiutarli a migliorare la gestione degli appalti pubblici**
- Proseguono le **rettifiche finanziarie** della Commissione e le **interruzioni dei pagamenti** nel settore della politica di coesione
- Entra nella fase operativa lo **strumento informatico di estrapolazione dei dati ARACHNE** sviluppato dalla Commissione

**53**

Nel 2010, come preparazione alla proposta di nuove direttive sugli appalti pubblici, la Commissione ha condotto una valutazione completa dell'impatto e dell'efficacia degli appalti pubblici dell'UE<sup>27</sup> e una consultazione pubblica<sup>28</sup>. La Corte ha pubblicato un parere come contributo al dibattito sulla revisione delle direttive<sup>29</sup> (cfr. anche paragrafo 67).

**54**

Nel settore della politica di coesione in particolare, nel 2011 la Commissione

- a) ha pubblicato una proposta di regolamento per i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) 2014-2020, che comprendeva, tra l'altro, le condizionalità *ex ante* relative ai quadri di appalti pubblici degli Stati membri (cfr. paragrafo 62)<sup>30</sup>;
- b) ha completato un documento di lavoro in cui sono stati analizzati gli errori riguardanti gli appalti pubblici e ha individuato alcune azioni che potevano essere intraprese (cfr. paragrafo 45). Tale documento non conteneva alcun piano di azione;
- c) ha utilizzato rettifiche finanziarie e interruzioni di pagamento più estesamente;
- d) ha organizzato seminari formativi in quattro Stati membri.

**Piano di azione sugli appalti pubblici messo in atto dalla Commissione nel 2013**

**55**

All'inizio del 2013, la DG Politica regionale e urbana ha istituito una unità interna ad hoc, descritta come «centro di competenza — capacità amministrativa», il cui scopo era aumentare l'assorbimento delle risorse dei Fondi strutturali dell'UE, migliorando la capacità amministrativa degli Stati membri. Un aspetto di competenza di questa unità era di affrontare i problemi connessi alla capacità di utilizzare in modo efficace le procedure di appalto pubblico.

**56**

Più o meno nello stesso periodo, la Commissione ha istituito un gruppo di lavoro tecnico interno inteso a migliorare gli appalti pubblici legati alla gestione dei Fondi SIE, che si è riunito per la prima volta nel settembre 2013<sup>31</sup>. Nel gennaio 2014, in occasione di uno dei loro periodici incontri, i responsabili ad alto livello della DG Politica regionale e urbana hanno approvato un piano di azione elaborato dal gruppo, contenente un elenco di 12 azioni non legislative che la Commissione avrebbe dovuto attuare per migliorare la capacità amministrativa degli Stati membri. Il piano prevedeva azioni già in corso di attuazione da parte della Commissione, unitamente a idee di nuove azioni che la Commissione avrebbe potuto avviare. La **tabella 2** elenca le azioni e illustra lo stato di ciascuna alla fine del 2014.

- 27 Riguardano principalmente il costo e l'efficacia delle procedure di appalto, le questioni sugli appalti transfrontalieri, l'accesso delle PMI ai mercati degli appalti pubblici e l'uso strategico degli appalti pubblici in Europa.
- 28 Sulla base del documento COM(2011) 15 def., del 27 gennaio 2011, «Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici — Verso un mercato europeo degli appalti più efficiente».
- 29 Parere n. 4/2011.
- 30 COM(2011) 615 def., del 6 ottobre 2011, «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006». Un regolamento basato su questa proposta è stato adottato dal Parlamento e dal Consiglio nel 2013 (regolamento (UE) n. 1303/2013).
- 31 Al gruppo di lavoro tecnico hanno partecipato funzionari delle tre principali direzioni generali (DG Politica regionale e urbana, DG Occupazione, affari sociali e inclusione, DG Mercato interno e servizi) oltre a BEI, DG Agricoltura e sviluppo rurale e DG Affari marittimi e pesca, presieduto da un funzionario della DG Politica regionale e urbana, solitamente il capo unità responsabile del gruppo «centro di competenza». Il gruppo di lavoro ha continuato a riunirsi e, all'epoca in cui è stato redatto il presente documento, si era riunito complessivamente dieci volte.

### Piano di azione interno della Commissione sugli appalti pubblici approvato dai direttori della DG Politica regionale e urbana nel gennaio 2014

Azioni	Descrizione	Situazione alla fine del 2014	
Breve termine	1	Bilancio/analisi della performance attuale degli Stati membri nello sviluppo delle capacità, compresa la valutazione degli esiti positivi, buoni esempi	Sono state indette gare d'appalto per esperti
	2	Compilazione e analisi delle prove e degli indicatori di performance in materia di appalti pubblici come contributo ai negoziati sulle condizionalità <i>ex ante</i>	Sono state raccolte informazioni nel corso dei negoziati sulle condizionalità <i>ex ante</i> , è stata preparata una griglia di valutazione che mostra la conformità degli Stati membri alle condizionalità <i>ex ante</i>
	3	Preparazione e divulgazione di una guida pratica su «Come evitare gli errori comuni»	È stata redatta una nota orientativa
	4	Piani di azione nazionali specifici per gli Stati membri in cui sono state individuate debolezze	DG GROW sta collaborando con quattro Stati membri
	5	Formazione/orientamenti sulle modalità di preparazione e follow-up dei piani di azione	Da collegare all'azione 1
Medio termine	6	Preparazione alle nuove direttive sugli appalti pubblici mediante la formazione delle autorità di gestione, di cui 10 seminari sulla lotta alla corruzione	Presentazioni ad hoc da parte della DG Mercato interno e servizi negli Stati membri
	7	Iniziativa per la trasparenza contro la corruzione	Un contratto su una prima fase pilota è in fase di firma
	8	Valutazione delle pratiche in uso e necessità di formazione professionale e qualifiche in materia di appalti pubblici per i gestori di fondi	Preparazione interna in corso
	9	Sostegno mirato a determinati Stati membri per un'assistenza che permetta di apprendere con la pratica, gemellaggi o altro tipo di supporto di esperti	In fase pilota, in procinto di essere lanciato
	10	Studio sul possibile utilizzo degli appalti pubblici come strumento strategico, ad esempio appalti elettronici	Non ancora avviato
Lungo termine	11	Sistemi di gestione della qualità degli appalti pubblici ( rassegna di esperienze e valutazione delle possibilità di sviluppo di norme a livello di UE per i Fondi SIE)	Non ancora avviato
	12	Guida agli orientamenti (valutazione sul motivo per cui alcuni orientamenti non migliorano le prestazioni)	Non ancora avviato

Fonte: Commissione europea, Corte dei conti europea.

### 57

Il piano di azione è stato un primo tentativo di riunire in modo coerente le azioni non legislative. Delle 12 azioni previste dal piano, otto non erano ancora state pienamente attuate alla fine del 2014, dal momento che si trovavano nella fase di preparazione o non erano ancora nemmeno state avviate. Tre delle azioni erano state pienamente attuate:

- a) compilazione e analisi delle prove e degli indicatori di performance in materia di appalti pubblici come contributo ai negoziati sulle condizionalità *ex ante* (azione 2);
- b) nota orientativa sulla prevenzione degli errori comuni nei progetti finanziati con i Fondi SIE (azione 3), che fornisce materiale completo per gli operatori e
- c) formazione sulla lotta alla corruzione per le autorità di gestione in 10 Stati membri nel quadro della preparazione delle nuove direttive sugli appalti pubblici (azione 6).

### 58

L'istituzione del gruppo di lavoro e del piano di azione suggerisce un migliore coordinamento in seno alla Commissione. Tuttavia,

- a) il piano di azione è stato approvato da un solo servizio della Commissione (DG Politica regionale e urbana) e non dalle altre direzioni generali che hanno partecipato al gruppo di lavoro. Non essendo stato pubblicato dalla Commissione, la trasparenza, la titolarità e rendicontabilità per tale piano risultano limitate;
- b) il gruppo di lavoro è stato istituito a un livello pari a quello del personale tecnico in seno alla Commissione.

### 59

Poiché la maggior parte delle azioni non è stata ancora pienamente attuata, l'impatto del piano di azione non può essere valutato in questa fase.

### 60

Quanto sopra indica che sono state individuate alcune questioni non legislative, nonché i relativi potenziali progressi. Tuttavia, la Commissione non ha ancora dimostrato di saper fornire una leadership coordinata e di alto livello su questo tema.

**Se applicata correttamente, la nuova normativa può contribuire ad affrontare il problema degli errori riguardanti gli appalti pubblici**

**Il regolamento sui Fondi SIE 2014-2020 e le condizionalità *ex ante***

**61**

Il nuovo quadro giuridico per i Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 introduce le condizionalità *ex ante*. Si tratta di condizioni, basate su criteri predefiniti, che sono

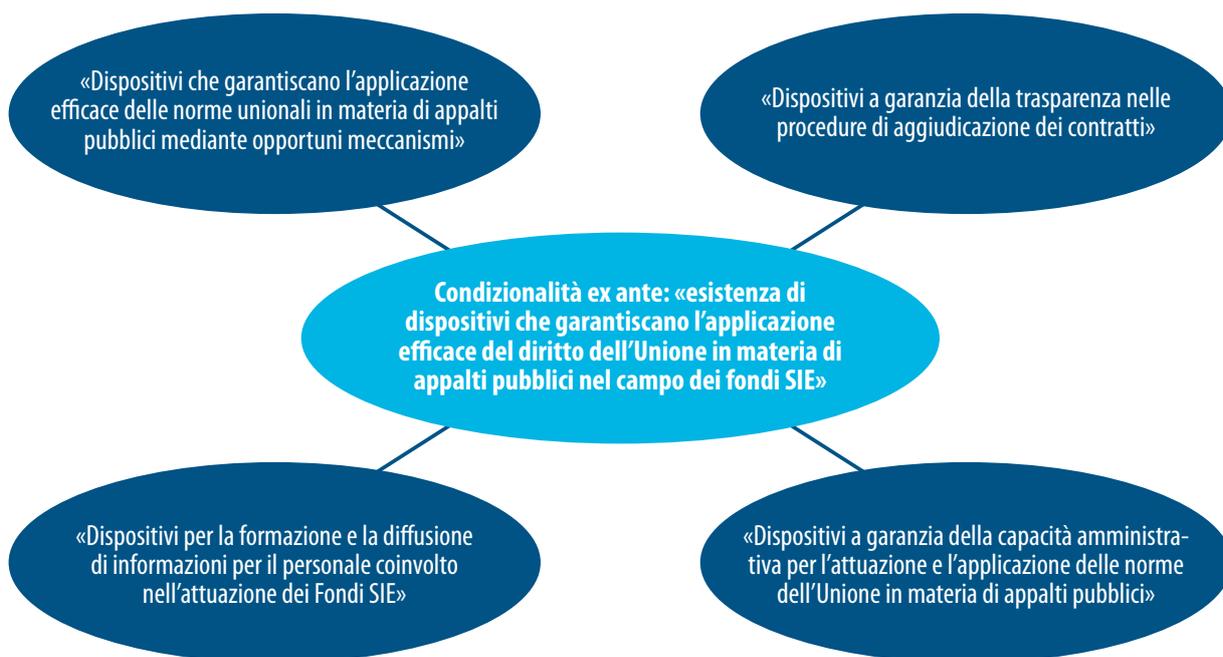
considerate fondamentali e necessarie per un uso efficace ed efficiente del sostegno dell'Unione oggetto degli accordi di partenariato. Il sistema degli appalti pubblici di uno Stato membro è un settore per il quale sono previste delle condizioni (cfr. **figura 9**). Gli Stati membri erano tenuti a valutare se e come fossero soddisfatte alcune condizioni<sup>32</sup>, e a fornire una sintesi di questa autovalutazione negli accordi di partenariato, che hanno presentato nel 2014. Se la Commissione ritiene che uno Stato membro non abbia rispettato, entro il 31 dicembre 2016, le condizioni previste, può sospendere i pagamenti in favore dello Stato membro<sup>33</sup>.

32 Articolo 2, paragrafo 33, articolo 19 e allegato XI, del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

33 Articolo 19 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

**Figura 9**

**Criteri di condizionalità *ex ante* riguardanti gli appalti pubblici**



Fonte: Allegato XI del regolamento (UE) n. 1303/2013.

### 62

Secondo la Commissione, l'introduzione delle condizionalità *ex ante* ha il potenziale di ridurre gli errori e migliorare gli appalti pubblici, in quanto incentiva gli Stati membri a mettere in atto un quadro giuridico e amministrativo solido per gli appalti pubblici. Tuttavia, l'efficacia di questo strumento potenzialmente utile è subordinata al soddisfacimento delle condizioni da parte degli Stati membri alla fine del 2016 e, ove ciò non sia il caso, la Commissione individua e valuta la non conformità e sospende i pagamenti di conseguenza.

### 63

Nel considerare se sospendere o meno i pagamenti in favore degli Stati membri, la Commissione potrebbe trovarsi confrontata a due obiettivi tra loro confliggenti in tali Stati: da una parte il miglioramento dei sistemi di appalto pubblico e, dall'altra, la promozione dell'assorbimento dei fondi UE da parte degli Stati membri<sup>34</sup>.

### 64

All'inizio del 2015, 12<sup>35</sup> dei 28 Stati membri non avevano ancora adempiuto alle condizioni in materia di appalti pubblici. Fra questi figurano due dei quattro Stati membri visitati per il presente audit, ossia Italia e Repubblica ceca, che hanno entrambi redatto piani di azione.

### 65

L'introduzione della condizionalità *ex ante* relative agli appalti pubblici ha facilitato la collaborazione tra la DG GROW e gli Stati membri con specifici problemi in materia di appalti pubblici. Siccome gli Stati membri si sono resi conto di dover soddisfare le condizionalità *ex ante*, sono stati disposti a ricevere il sostegno della DG GROW. La DG GROW ha selezionato gli Stati membri, quattro all'epoca dell'audit<sup>36</sup>, utilizzando un approccio mirato basato sul rischio, secondo una serie di criteri e tenendo conto delle risorse di personale della Commissione (cfr. **riquadro 10**). La Commissione ha indicato che, per gli Stati che non soddisfacevano le condizionalità *ex ante*, fino alla fine del 2016 era prioritario cercare di attuare efficacemente i piani di azione concordati anziché ricorrere ad azioni correttive ed eventualmente avviare procedure d'infrazione.

### 66

La DG GROW fornisce poi sostegno attraverso una serie di misure, come ad esempio gruppi di lavoro preposti allo sviluppo di una strategia globale sugli appalti pubblici. Coordinare tali azioni intraprese dai diversi servizi della Commissione è importante se si considera il potenziale conflitto tra i due obiettivi sopra menzionato (paragrafo 63).

- 34 Tali tensioni sono state precedentemente messe in evidenza dalla Corte. Cfr. anche relazione annuale per il 2011 della Corte, paragrafo 5.23 (GU C 344 del 12.11.2012) «Impiegare nel miglior modo i fondi dell'UE: analisi panoramica dei rischi per la gestione finanziaria del bilancio dell'UE», pag. 54, paragrafo 5, lettera a), pubblicata il 25 novembre 2014 (<http://eca.europa.eu>).
- 35 Bulgaria, Repubblica ceca, Grecia, Croazia, Italia, Lettonia, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovenia e Slovacchia.
- 36 Bulgaria, Grecia, Italia e Romania.

**Criteria della DG GROW per selezionare gli Stati membri**

- elevato tasso di errori riguardanti gli appalti pubblici nella spesa dei fondi dell'UE
- mancato adempimento della condizionalità *ex ante* sugli appalti pubblici
- inefficienze sistemiche relative agli appalti pubblici
- reclami pervenuti alla Commissione su presunte infrazioni del diritto dell'UE
- procedure d'infrazione o processi preliminari d'infrazione
- tasso di controversie e
- intenzione degli Stati membri di costituire un partenariato con la Commissione

**Le nuove direttive sugli appalti pubblici devono essere attuate entro aprile 2016****67**

Il nuovo pacchetto normativo è stato pubblicato il 28 marzo 2014 e comprende tre direttive: la 2014/24/UE<sup>37</sup> e la 2014/25/UE<sup>38</sup>, che abrogano o modificano precedenti direttive, e la 2014/23/UE<sup>39</sup>, che introduce norme complete sui contratti di concessione. Il termine per ultimo per il recepimento da parte degli Stati membri, tranne alcune eccezioni, è il 18 aprile 2016. Tuttavia, le direttive sono già valide per l'interpretazione delle disposizioni.

**68**

Le nuove direttive sugli appalti pubblici mirano a garantire un efficace funzionamento del mercato interno, ad accrescere l'efficienza della spesa pubblica, a facilitare la partecipazione delle piccole e medie imprese e a consentire un miglior supporto degli obiettivi sociali comuni attraverso gli appalti pubblici.

- 37 Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65).
- 38 Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 243).
- 39 Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 1).

## 69

La Commissione ha indicato che, in particolare, i nuovi obblighi di comunicazione e di monitoraggio dagli Stati membri alla Commissione dovrebbero contribuire a ridurre gli errori causati dalla non corretta applicazione delle norme sugli appalti pubblici<sup>40</sup>. Codificando l'attuale giurisprudenza, le nuove direttive sugli appalti pubblici forniscono una maggiore certezza del diritto e rendono gli appalti pubblici più accessibili agli operatori. Pertanto, esse possono aiutare a evitare alcuni

errori, ad esempio per quanto riguarda l'uso dell'esperienza e delle qualifiche del personale come criteri di aggiudicazione e la definizione di conflitto di interessi. Le modifiche al quadro giuridico possono, in alcuni casi, portare anche a nuovi tipi di errore. L'analisi delle modifiche selezionate per quanto riguarda i contratti di lavori pubblici e servizi e la loro potenzialità di affrontare il problema degli errori riguardanti gli appalti pubblici nel settore della politica di coesione è riportata nel **riquadro 11**<sup>41</sup>.

40 Comunicato stampa della Commissione europea ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-20\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_en.htm)).

41 Parere n. 4/2011 della Corte.

## Riquadro 11

### Analisi delle modifiche selezionate introdotte nella nuova direttiva sugli appalti pubblici per opere pubbliche e servizi

**L'introduzione di una nuova procedura, i partenariati per l'innovazione**, in aggiunta alla già esistente procedura competitiva con negoziazione (cfr. **riquadro 1**). Il nuovo approccio, con maggiore flessibilità per le amministrazioni aggiudicatrici, potrebbe contribuire a ridurre gli errori procedurali nei casi in cui le procedure aperte o ristrette risultavano inadeguate. Tuttavia, l'applicazione e la trasparenza dell'audit, la non discriminazione e la parità di trattamento potrebbero diventare più difficili.

**Possibilità di utilizzare gli aspetti sociali e ambientali come criteri di aggiudicazione**. Le autorità degli Stati membri visitati per l'audit in questione hanno espresso preoccupazione per il rischio che la nuova normativa introduca alcuni nuovi elementi di complessità, con la possibilità di inserire criteri di aggiudicazione e condizioni di esecuzione contrattuale legati a questioni sociali e ambientali. Garantire procedure di appalto trasparenti e non discriminatorie basate su tali aspetti potrebbe risultare difficile. Ci vorrà tempo per individuare criteri di aggiudicazione legali e appropriati e condizioni di esecuzione del contratto nell'ambito dei sistemi negli Stati membri.

**Nuovo strumento giuridico mirato alla modifica dei contratti**. Viene introdotta maggiore flessibilità che consente, in specifiche situazioni, di modificare i contratti senza ricorrere ad una nuova procedura di appalto. È probabile che diminuiscano gli errori dovuti alle modifiche contrattuali. Tuttavia, tali innovazioni non riguarderanno errori causati da una scarsa preparazione dei progetti con la conseguente necessità di successive modifiche.

**Definizione precisa di valore massimo di lavori referenziali**. Dichiarando che il fatturato annuo minimo può non essere superiore al doppio del valore contrattuale stimato, salvo in casi debitamente giustificati, le amministrazioni aggiudicatrici possono commettere meno errori connessi alla definizione di criteri di selezione illegali.

**Introduzione di un nuovo regime per alcuni servizi, come sanità, istruzione e servizi sociali**, qualora il valore contrattuale superi i 750 000 euro. Gli Stati membri saranno liberi di definire le norme nazionali in virtù del presente regime, a condizione che siano conformi ai principi generali del trattato UE e alle disposizioni della direttiva, in particolare in materia di trasparenza. A seconda delle regole definite dagli Stati membri e dalla loro complessità, potrebbero aumentare gli errori riguardanti i servizi di formazione e istruzione cofinanziati dall'FSE.

### 70

Solo il 40 % delle autorità di audit che hanno risposto all'indagine ha espresso il parere che le nuove direttive potrebbero contribuire a ridurre gli errori, in particolare per quanto riguarda la scelta di una procedura di appalto pubblico, la pubblicazione del bando di gara, la definizione dei criteri di selezione o di valutazione delle offerte (cfr. analisi degli errori al paragrafo 22).

### 71

La DG GROW ha già fornito indicazioni su come recepire le nuove direttive nella legislazione nazionale, principalmente nel corso di riunioni, ma anche durante sessioni tematiche specifiche organizzate per gli esperti nazionali.

### 72

Nel complesso, gli effetti di questi elementi del nuovo pacchetto legislativo, in termini di riduzione dell'incidenza di irregolarità, dipenderanno da come saranno applicati negli Stati membri.

### Nuovi obblighi di comunicazione

### 73

Le nuove direttive introducono nuovi requisiti di monitoraggio e di comunicazione. Tali nuovi obblighi prevedono quanto segue<sup>42</sup>:

- a) gli Stati membri devono presentare individualmente alla Commissione, prima nel mese di aprile 2017 e poi ogni tre anni<sup>43</sup>, una relazione di monitoraggio, che comprenda:
  - i) informazioni sulle fonti più frequenti di applicazione errata o di incertezza giuridica; e
  - ii) prevenzione, individuazione e un'adeguata comunicazione di casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e altre irregolarità gravi.
- b) la Commissione, sulla base delle relazioni degli Stati membri, elabora periodicamente una relazione sull'attuazione e sulle migliori pratiche delle politiche nazionali in materia di appalti nel mercato interno.

### 74

Se attuati correttamente, tali nuovi obblighi di comunicazione e di monitoraggio per gli Stati membri potrebbero fornire alla Commissione informazioni di gran lunga migliori sulle modalità di attuazione pratica delle norme dell'UE in materia di appalti pubblici.

42 Articoli 83-85 della direttiva 2014/24/UE.

43 La prima di queste relazioni è prevista entro l'aprile 2017.

## Gli Stati membri si concentrano sui controlli di primo livello e solo di recente hanno iniziato ad adottare misure preventive

### Azioni correttive intraprese dagli Stati membri e/o dalla Commissione

#### 75

Gli errori riguardanti gli appalti pubblici che si verificano a livello del beneficiario potrebbero e dovrebbero essere rilevati e corretti dalle autorità degli Stati membri prima di presentare richieste di pagamento alla Commissione. Si tratta dei cosiddetti «controlli di primo livello», che comportano:

- a) verifiche effettuate dall'autorità di gestione dello Stato membro sulle richieste di pagamento dei beneficiari; e
- b) controlli effettuati dalle autorità di certificazione degli Stati membri, anche sulle informazioni trasmesse dalle amministrazioni aggiudicatrici.

#### 76

Come indicato in precedenza dalla Corte<sup>44</sup> e dalla Commissione nell'ambito dei propri audit, i controlli di primo livello degli Stati membri non sono ancora sufficientemente efficaci. Questo fa sì che gli Stati membri trasmettano alla Commissione richieste di rimborso delle spese relative ai progetti finanziati dal bilancio UE, viziati da errori riguardanti gli appalti pubblici.

#### 77

Se rileva errori riguardanti gli appalti pubblici, dopo che le è stata presentata una domanda di pagamento, la Commissione può quindi:

- a) imporre rettifiche finanziarie nei confronti dei singoli progetti in questione; oppure,
- b) se ritiene che sarebbe impossibile controllare tutti i contratti coinvolti, imporre una rettifica forfettaria a livello di PO (o di uno o più assi prioritari).

#### 78

Per garantire un approccio coerente per tali rettifiche finanziarie, la Commissione ha elaborato orientamenti che stabiliscono l'ammontare delle rettifiche finanziarie da applicare in caso di mancato rispetto delle norme sugli appalti pubblici<sup>45</sup>. Dal 2013, ciò è stato codificato come decisione della Commissione ed è quindi vincolante per tutti i servizi della Commissione responsabili della gestione concorrente.

#### 79

Qualora ritenga che i sistemi di gestione e controllo degli Stati membri siano deboli, e per far sì che gli Stati membri adottino azioni correttive per migliorarli, la Commissione interrompe i termini di pagamento. Nel corso di queste interruzioni, non hanno luogo pagamenti a carico del bilancio dell'UE a favore del PO. Il sistema di gestione e controllo degli appalti pubblici può rientrare in questo ambito (cfr. esempi nel riquadro 12 e riquadro 13).

- 44 Relazione annuale della Corte sull'esecuzione del bilancio per gli esercizi finanziari 2012 e 2013
- 45 COCOF 07/0037/03, orientamenti per determinare le rettifiche finanziarie da apportare alle spese cofinanziate dai Fondi strutturali e dal Fondo di coesione per il mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici, 29.11.2007; decisione della Commissione C(2013) 9527 final del 19.12.2013 relativa alla fissazione e all'approvazione degli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie che la Commissione deve applicare alle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici.

## Riquadro 12

**Esempio di interruzione di pagamento**

Un audit svolto dall'autorità di audit in **Spagna** nel 2011 ha rilevato che le procedure di aggiudicazione adottate dai gestori di aeroporti ed eliporti non erano conformi alle norme sugli appalti pubblici. La Commissione ha quindi interrotto i pagamenti per i progetti gestiti da questa organizzazione. Nel 2014, l'autorità di audit in Spagna, successivamente ad un audit sull'efficace attuazione delle procedure migliorate, ha certificato che le procedure di appalto pubblico presso l'organizzazione erano migliorate ed erano utilizzate in modo efficace. La Commissione ha posto fine all'interruzione. Una rettifica finanziaria forfettaria è stata applicata a tutte le spese sostenute da tale organizzazione ritenute interessate da problemi nel corso del tempo.

## Riquadro 13

**Esempio di piano di azione**

Nella **Repubblica ceca**, a causa di gravi carenze nei sistemi di gestione e di controllo, su richiesta della Commissione è stato elaborato un piano di azione e sono stati apportati miglioramenti. Ad esempio, i sistemi sono stati aggiornati di modo che la spesa considerata irregolare dall'autorità di audit o dalla Commissione o dalla Corte, a causa di errori in materia di appalti pubblici, non venga automaticamente presentata alla Commissione ai fini del pagamento.

**80**

Le rettifiche finanziarie, a meno che non siano imposte da una decisione della Commissione, possono avere un effetto dissuasivo limitato durante il periodo fino alla chiusura del periodo di programmazione 2007-2013 nel 2017. Questo perché, secondo i regolamenti, gli Stati membri hanno il diritto di sostituire le spese per le quali sono state imposte le correzioni con altre spese ammissibili. In questo modo, i fondi complessivi ricevuti dagli Stati membri sono stati, in effetti, ridotti solo raramente. Per il periodo 2014-2020, le norme sono state modificate: gli Stati membri potrebbero subire una perdita di finanziamenti se la spesa dichiarata legittima e regolare dalle autorità di gestione, audit e certificazione risultasse successivamente essere inficiata da errore<sup>46</sup>.

**Solo recentemente è stata avviata un'azione preventiva negli Stati membri****81**

Nei quattro Stati membri visitati per l'audit in questione, l'attuazione della maggior parte delle azioni preventive è iniziata solo verso la fine del periodo di programmazione 2007-2013, per lo più nel 2013 e nel 2014.

46 Cfr. articolo 143 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

**82**

In tre degli Stati membri — Regno Unito, Italia e Repubblica ceca — sono stati recentemente costituiti gruppi di lavoro interdipartimentali sugli appalti pubblici nell'ambito della politica di coesione. Tali gruppi di lavoro riuniscono le autorità di gestione, autorità di audit, organismi di esecuzione, servizi

giuridici o altri servizi che si occupano di appalti pubblici, e sono utili per lo scambio di esperienze, l'adozione di procedure uniformi per gli appalti pubblici e l'individuazione di azioni appropriate. Il riquadro 14 mostra i dettagli di una rete costituita nel Regno Unito.

**Riquadro 14**

**Esempio di un gruppo di lavoro interdipartimentale che si occupa di appalti pubblici in uno Stato membro**

Nel Regno Unito, nel 2013, l'autorità di gestione del FESR per l'Inghilterra ha istituito una rete interna che esamina le irregolarità riscontrate negli appalti pubblici e si occupa delle domande relative agli appalti pubblici. Formavano parte della rete i legali dell'autorità di gestione, i funzionari responsabili dell'attuazione del programma, un organismo intermedio e, a titolo consultivo, l'autorità di audit.

La rete:

- o riesamina e rielabora i requisiti in tema di appalti pubblici e i relativi orientamenti;
- o tiene regolarmente videoconferenze per discutere studi di casi, orientamenti ecc.;
- o esamina i sistemi e gli audit dei progetti e altre verifiche in materia di appalti pubblici.

**Gli strumenti informatici potrebbero risolvere i problemi relativi agli appalti pubblici, ma dovranno essere pienamente attuati**

**83**

Il potenziale di trasformazione delle tecnologie dell'informazione può contribuire ad impedire e individuare gli errori in materia di appalti pubblici. Sia la Commissione che gli Stati membri stanno sviluppando soluzioni informatiche, come ad esempio:

- a) appalti elettronici,
- b) raccolta di dati e sviluppo di banche dati per agevolare l'analisi di errori, nonché
- c) strumenti di estrapolazione di dati per individuare modelli fraudolenti e irregolarità.

## Appalti elettronici

### 84

Gli appalti elettronici in questo contesto si riferiscono all'uso delle comunicazioni elettroniche e all'elaborazione delle operazioni da parte delle organizzazioni del settore pubblico al momento dell'acquisto di forniture, servizi e lavori pubblici<sup>47</sup>. Gli appalti elettronici comportano l'introduzione di procedure elettroniche per sostenere le varie fasi di un appalto — la pubblicazione dei bandi di gara, la messa a disposizione dei documenti di gara, la presentazione delle offerte, la valutazione, l'aggiudicazione<sup>48</sup>, l'ordinativo, la fatturazione e il pagamento<sup>49</sup>. Nel 2014, la Commissione ha stimato che, in media, circa il 10 % degli appalti pubblici dell'UE è svolto elettronicamente<sup>50</sup>.

### 85

Gli appalti elettronici possono:

- a) rafforzare la concorrenza e migliorare il rapporto qualità-prezzo, ampliando l'accesso alle gare di appalto nell'ambito del mercato unico, anche per le PMI;

- b) migliorare l'efficienza della gestione degli appalti pubblici, ampliando l'accesso agli appalti e automatizzando le procedure fondamentali, con conseguenti potenziali risparmi sia per gli offerenti che per le amministrazioni aggiudicatrici;
- c) aiutare a individuare e prevenire le irregolarità, la corruzione e la frode<sup>51</sup>.

### 86

Il riquadro 15 presenta informazioni sull'attuazione degli appalti elettronici negli Stati membri visitati ai fini del presente audit.

### 87

La Commissione, avendo sostenuto diversi progetti pilota sugli appalti elettronici, ha previsto un'iniziativa volta a incrementare l'uso di appalti elettronici nel piano di azione del 2013 (cfr. **tabella 2**). Tuttavia, all'epoca dell'audit, non era ancora stata avviata.

47 COM(2010) 571 def., del 18 ottobre 2010, «Libro verde sull'estensione dell'uso degli appalti elettronici nell'UE».

48 Ai fini delle nuove direttive sugli appalti pubblici, «l'obbligo di ricorrere a mezzi di comunicazione elettronici non dovrebbe riguardare alcun elemento della procedura di appalto pubblico dopo l'aggiudicazione dell'appalto né la comunicazione interna nell'ambito dell'amministrazione aggiudicatrice».

49 Le direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE impongono agli Stati membri di garantire che la totalità delle comunicazioni e degli scambi di informazioni contemplati da tali direttive sia effettuata mediante mezzi di comunicazione elettronici. Questo include la pubblicazione dei bandi, la disponibilità di documenti di gara e il deposito elettronico delle offerte. Questi requisiti entreranno in vigore tra il 2016 e il 2018.

50 SWD(2014)262 final del 1° agosto 2014, *Annual Public Procurement Implementation Review 2013*.

51 Cfr., ad esempio, *Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU*, studio elaborato per la Commissione europea (OLAF) da PwC ed Ecorys, con il sostegno dell'Università di Utrecht, 30 giugno 2013 ([http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying\\_reducing\\_corruption\\_in\\_public\\_procurement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf)).

## Esempi di attuazione degli appalti elettronici

- o In **Italia**, il sistema prevede un catalogo virtuale con prodotti inseriti dalle aziende registrate;
- o nella **Repubblica ceca**, è stata sviluppata una banca dati sui costi unitari, come punto di riferimento per gli offerenti allo scopo di incrementare la trasparenza e prezzi equi; e
- o in **Spagna**, in determinate circostanze, le offerte possono essere presentate per via elettronica.

## 88

Anche Cipro è stata visitata durante l'audit per esaminare il sistema di appalti elettronici posto in essere (cfr. riquadro 16).

## Riquadro 16

## Appalti elettronici a Cipro

Lanciati nel 2010, gli appalti elettronici a Cipro consistono in uno strumento di rete, il cui uso è in crescita nella pubblica amministrazione. Alla fine del 2014, 501 su circa 700 amministrazioni aggiudicatrici si erano registrate per utilizzare gli appalti elettronici. L'uso di alcuni dei servizi rimane facoltativo per le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici. La maggior parte delle amministrazioni aggiudicatrici utilizza il sistema per pubblicizzare le gare. Alla fine del 2014, il 21 % delle aziende registrate erano straniere. Nel 2014, è stato istituito un helpdesk bilingue per tutti gli utenti del sistema. La strategia concernente gli appalti elettronici prevede la piena attuazione entro il 30 giugno 2016, con una formazione prevista a partire dal marzo 2015.

### Solo di recente sono state utilizzate le tecnologie dell'informazione per le banche dati sugli errori riguardanti gli appalti pubblici

## 89

Come descritto in precedenza, per comprendere appieno le tendenze dei problemi relativi agli appalti pubblici occorre disporre di dati completi in una forma che ne permetta l'analisi. L'uso degli Stati membri di banche dati esistenti o nuove per analizzare gli errori riguardanti gli appalti pubblici è un progresso recente (cfr. paragrafo 41) e la Commissione deve ancora sviluppare una banca dati delle irregolarità, comprese quelle derivanti dagli appalti pubblici.

### Strumenti di estrapolazione di dati: l'esempio dello strumento Arachne per avvertire in caso di frode

## 90

Nel 2009, la Commissione ha iniziato a sviluppare uno strumento informatico di allerta in caso di frode, denominato Arachne, divenuto operativo nel 2013. È di proprietà della Commissione che ne assicura la manutenzione.

## 91

È stato progettato per contenere i dati chiave sui progetti finanziati nell'ambito del FESR, dell'FC e dell'FSE, ad esempio sulle aziende e sui progetti, in modo da consentire l'analisi delle relazioni e delle connessioni tra i diversi attori economici che partecipano a tali progetti. Questo strumento di rete fornisce inoltre collegamenti ad altre banche dati pubbliche esterne. Gli utenti dello strumento possono usufruire di indicatori di potenziali rischi di frode per imprese specifiche.

**92**

La Commissione invita le autorità di gestione e di audit di tutti i 28 Stati membri a inserire i propri dati e a utilizzare lo strumento a titolo gratuito.

**93**

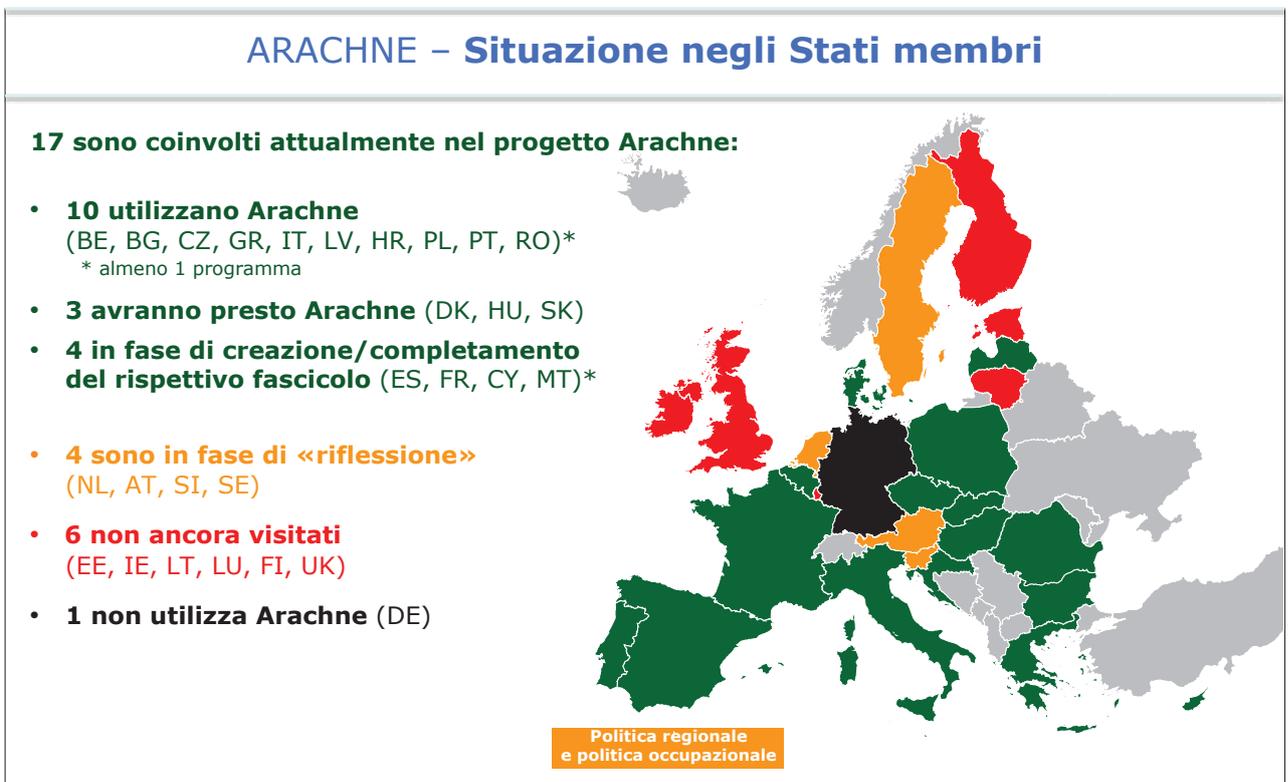
Al febbraio 2015, 17 dei 28 Stati membri hanno dichiarato di utilizzare lo strumento o hanno espresso l'intenzione di farlo (cfr. anche **figura 10**).

**94**

Tale sistema può però funzionare correttamente solo se dati completi e di buona qualità sono codificati da un numero sufficientemente elevato di autorità degli Stati membri. Alla fine del 2014, 14 Stati membri avevano fornito tali dati per almeno un PO. Affinché lo strumento sia un efficace sistema di allerta in caso di frode in tutta l'UE, anche gli altri Stati membri dovrebbero fornire dati.

Figura 10

**Arachne: stato di attuazione negli Stati membri, febbraio 2015**



Fonte: Commissione europea.

## 95

La politica dell'UE in materia di appalti pubblici è uno strumento fondamentale per la creazione del mercato unico e il conseguimento di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, secondo la strategia Europa 2020, garantendo al contempo l'uso più efficiente possibile dei fondi pubblici.

## 96

Durante il periodo 2009-2013, gli errori riguardanti gli appalti pubblici hanno contribuito in modo significativo al tasso di errore complessivo stimato dalla Corte in questo settore, soprattutto per quanto concerne i tassi di errore per il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione. Gravi errori hanno determinato una limitazione o l'assenza di una leale concorrenza e/o l'aggiudicazione degli appalti a soggetti che non avevano presentato le offerte migliori.

## 97

Gli errori sono dovuti ad una serie di cause. La complessità del quadro giuridico e amministrativo è vista come un problema, in particolare l'elevato volume di norme e/o orientamenti e la difficoltà di applicarli nella pratica. La mancanza di capacità amministrativa, connessa sia alla conoscenza delle norme che al possesso delle competenze tecniche riguardanti i lavori o i servizi specifici concessi in appalto, è causa di errori. Altri problemi sono costituiti da una pianificazione insufficiente dei progetti da parte delle amministrazioni aggiudicatrici e da errori amministrativi.

## 98

La presente relazione ha valutato se la Commissione e gli Stati membri stiano adottando azioni appropriate ed efficaci per affrontare il problema degli errori riguardanti gli appalti pubblici nel settore della politica di coesione. La Corte ha riscontrato che la Commissione e gli Stati membri hanno iniziato ad affrontare il problema, anche se la strada da percorrere è ancora lunga in termini di analisi del problema e attuazione delle azioni.

### **L'analisi sistematica degli errori riguardanti gli appalti pubblici da parte della Commissione e degli Stati membri presenta forti limiti**

## 99

L'analisi completa a livello sia di Commissione sia di Stati membri è stata preclusa dalla mancanza di dati coerenti. Tuttavia emergono segnali nei quattro Stati membri visitati per il presente audit, secondo cui è iniziato o sta per iniziare il rilevamento sistematico dei dati sugli errori riguardanti gli appalti pubblici (cfr. paragrafo 41). Ciononostante, l'analisi degli errori è ancora limitata (cfr. paragrafi 35-39). La Commissione non ha ancora sviluppato una solida banca dati completa di tutte le irregolarità, comprese quelle derivanti dagli appalti pubblici. Ha intrapreso un'analisi degli errori riguardanti gli appalti pubblici del FESR e dell'FC nel 2011 (cfr. paragrafo 45).

## Conclusioni e raccomandazioni

### Raccomandazione 1

- a) La Commissione dovrebbe costituire una banca dati sulle irregolarità, che fornisca una base per analizzare compiutamente degli errori relativi agli appalti pubblici. Dovrebbe analizzare, in maniera generale, la frequenza, la gravità e le cause degli errori riguardanti gli appalti pubblici nel settore della politica di coesione, sulla base di dati appropriati, tratti dalle proprie banche dati e forniti dagli Stati membri. La Commissione dovrebbe pubblicare la sua analisi nell'ambito della relazione sugli appalti pubblici, come prescritto dalle nuove direttive.
- b) Le autorità competenti degli Stati membri dovrebbero sviluppare e analizzare le proprie banche dati sulle irregolarità nel settore della politica di coesione, comprese quelle derivanti dagli appalti pubblici, e dovrebbero collaborare con la Commissione nel fornire tali dati in una forma e a tempo debito così da agevolare il lavoro della Commissione.

intraprese dalla Commissione dal 2010, di natura legislativa e non legislativa, hanno iniziato a essere incentrate sul problema nel suo complesso. Un nuovo pacchetto legislativo sugli appalti pubblici è stato posto in essere nel 2014, che dovrà essere attuato dagli Stati membri entro l'aprile 2016 (cfr. paragrafi 67-74). Questo introduce anche nuovi obblighi in materia di comunicazione per la Commissione e gli Stati membri. Nel complesso, gli effetti del nuovo pacchetto legislativo, in termini di riduzione dell'incidenza di irregolarità, dipenderanno da come sarà attuato negli Stati membri. Il nuovo quadro giuridico per i Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 introduce condizionalità *ex ante* riguardanti i sistemi di appalti pubblici degli Stati membri. Tali requisiti possono potenzialmente contribuire ad affrontare i problemi (cfr. paragrafi 61-65). Gli Stati membri erano tenuti a valutare se e come le condizioni fossero soddisfatte, nonché a includere una sintesi della loro autovalutazione negli accordi di partenariato, che hanno presentato nel 2014. Un numero significativo di Stati membri non aveva ancora soddisfatto tali condizioni all'inizio del 2015 (cfr. paragrafi 61-65).

**La Commissione e gli Stati membri hanno iniziato ad attuare azioni per affrontare il problema, anche se la strada da percorrere è ancora lunga**

**100**

Nonostante la mancanza di un'analisi completa del problema, la Commissione e gli Stati membri hanno iniziato ad attuare azioni per affrontarlo. Le azioni

### Raccomandazione 2

Se le condizionalità *ex ante* in materia di appalti pubblici non sono soddisfatte entro la fine del 2016, la Commissione dovrebbe avvalersi costantemente della facoltà di per sospendere i pagamenti agli Stati membri interessati, fino a quando gli stessi non avranno avviato alle carenze.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 101

Nel 2013, la Commissione ha creato un gruppo di lavoro tecnico interno e ha elaborato un piano di azione interno. Questo comporta un migliore coordinamento in seno alla Commissione. La maggior parte delle azioni non è stata ancora pienamente attuata. Inoltre, il piano di azione è stato approvato solo da alcuni servizi della Commissione e non è stato pubblicato (cfr. paragrafi 56-60).

### Raccomandazione 3

La Commissione dovrebbe aggiornare e pubblicare il suo piano di azione interno in materia di appalti pubblici. Dovrebbe riferire annualmente in merito ai progressi compiuti. A tal fine, la Commissione dovrebbe migliorare il coordinamento tra i suoi servizi che si occupano di appalti pubblici.

### 102

Gli errori riguardanti gli appalti pubblici sono ancora una fonte significativa di errori e la strada da percorrere è ancora lunga in termini di analisi del problema e attuazione delle azioni. L'effettiva attuazione delle azioni è ora necessaria. Tuttavia, anche se il gruppo di lavoro tecnico interno è uno sviluppo positivo, ma è stato istituito a un livello basso all'interno dei servizi della Commissione, e la Commissione non ha dimostrato una leadership di alto livello e coordinata (cfr. paragrafi 55-60).

### Raccomandazione 4

La Commissione dovrebbe istituire un gruppo di alto livello che svolga un ruolo guida nella ricerca di una soluzione al problema degli errori riguardanti gli appalti pubblici, al fine di evitare il rischio che le azioni non siano applicate in modo uniforme in tutti i servizi della Commissione. Il gruppo dovrebbe agire sollecitando miglioramenti negli appalti pubblici, compresa, se necessario, la semplificazione in questo settore.

### 103

Gli errori riguardanti gli appalti pubblici che si verificano a livello del beneficiario potrebbero e dovrebbero essere rilevati e corretti dalle autorità degli Stati membri prima che richieste di pagamento vengano presentate alla Commissione. Come indicato in precedenza dalla Corte e dalla Commissione nell'ambito dei propri audit, i controlli di primo livello degli Stati membri non sono ancora sufficientemente efficaci. Questo fa sì che gli Stati membri trasmettano alla Commissione richieste di rimborso delle spese relative ai progetti finanziati bilancio UE, inficiate da errori riguardanti gli appalti pubblici (cfr. paragrafo 76).

### 104

Durante il periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione ha utilizzato le rettifiche finanziarie in

## Conclusioni e raccomandazioni

maniera più estesa rispetto al passato. Tuttavia, le rettifiche finanziarie, a meno che non siano imposte da una decisione della Commissione, possono avere un effetto dissuasivo limitato durante il periodo fino alla chiusura, nel 2017, del periodo di programmazione 2007-2013. Questo perché, secondo i regolamenti, gli Stati membri hanno il diritto di sostituire le spese per le quali sono state imposte le correzioni con altre spese ammissibili. In questo modo, i fondi complessivi ricevuti dagli Stati membri sono stati, in effetti, ridotti solo raramente. Per il periodo di spesa 2014-2020, le norme sono state modificate: gli Stati membri potrebbero subire una perdita netta di finanziamenti se la spesa dichiarata come legittima e regolare dalle autorità di gestione, di audit e di certificazione risultasse successivamente essere inficiata da errore (cfr. paragrafi 75-80).

### Raccomandazione 5

La Commissione dovrebbe imporre rettifiche finanziarie ogniqualvolta constati che i controlli di primo livello degli Stati membri non sono sufficientemente efficaci e, ove necessario, avviare procedure d'infrazione per violazioni degli obblighi imposti dalle direttive in materia di appalti pubblici.

### 105

Oltre alla necessità di una banca dati della Commissione per facilitare l'analisi degli errori riguardanti gli appalti pubblici (cfr. raccomandazione 1), gli strumenti informatici quali appalti elettronici e strumenti di estrapolazione di dati potrebbero ulteriormente agevolare gli appalti pubblici e contribuire a risolvere i problemi. All'epoca dell'audit, l'attuazione di tali strumenti non era uniforme nei diversi Stati membri, impedendo così di sfruttare appieno tali vantaggi (cfr. paragrafi 83-94).

### Raccomandazione 6

- a) La Commissione dovrebbe sfruttare maggiormente le opportunità offerte dai progressi delle tecnologie dell'informazione, compresa la promozione degli appalti elettronici e degli strumenti di estrapolazione di dati e delle buone pratiche.
- b) Gli Stati membri dovrebbero sfruttare maggiormente le opportunità offerte dagli appalti elettronici e dagli strumenti di estrapolazione di dati.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo nella riunione del 16 luglio 2015.

*Per la Corte dei conti*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Presidente

## I ruoli della Commissione e degli Stati membri in materia di appalti pubblici e politica di coesione

### Alla Commissione europea:

- a) la **DG Politica regionale e urbana** sovrintende all'attuazione del FESR e dell'FC, in particolare la negoziazione e l'approvazione dei programmi operativi (PO). Monitora e sottopone ad audit l'attuazione dei PO, compreso il rispetto delle norme in materia di appalti pubblici. Anche la DG Politica regionale e urbana e la DG Occupazione, affari sociali e inclusione emanano orientamenti, alcuni dei quali sono stati sviluppati insieme agli Stati membri. Ad esempio, emanano orientamenti sulle rettifiche finanziarie in caso di mancato rispetto delle norme sugli appalti pubblici<sup>1</sup>;
- b) la **DG Occupazione, affari sociali e inclusione** sovrintende all'attuazione dell'FSE analogamente alla DG Politica regionale e urbana per il FESR e l'FC (cfr. sopra);
- c) la **DG Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI** (in precedenza DG Mercato interno e servizi) è responsabile dell'elaborazione della normativa sugli appalti pubblici e ne supervisiona l'attuazione. Monitora e assiste gli Stati membri in tale attuazione, adottando misure di esecuzione ove necessario;
- d) la **DG Bilancio** è responsabile della gestione del quadro normativo del bilancio, e avanza proposte e attua il quadro normativo relativo all'elaborazione, all'esecuzione e al controllo del bilancio dell'UE.

### Negli Stati membri:

- a) le **autorità di gestione** sono responsabili della gestione e dell'attuazione dei programmi operativi. Possono delegare l'attuazione del programma agli organismi di esecuzione. L'autorità di gestione o i suoi organismi di esecuzione effettuano controlli sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici nell'ambito dei loro controlli di gestione;
- b) le **autorità di certificazione** effettuano gli ultimi controlli sulle domande di pagamento prima che siano presentate alla Commissione e
- c) le **autorità di audit** svolgono gli audit *ex post* dei sistemi e dei campioni dei singoli progetti prima di presentare relazioni alla Commissione. Le loro verifiche riguardano le questioni relative ai sistemi di gestione degli appalti pubblici e dei controlli di conformità sui singoli progetti.

1 Orientamenti COCOF (un comitato istituito per il coordinamento dei fondi) (COCOF, 07/0037/03, Orientamenti per determinare le rettifiche finanziarie da apportare alle spese cofinanziate dai Fondi strutturali e dal Fondo di coesione per il mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici, 29.11.2007). Decisione della Commissione, del 19.12.2013, relativa alla fissazione e all'approvazione degli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie che la Commissione deve applicare alle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici, C(2013) 9527 final.

## Analisi degli errori rilevati dalla Corte per Fondo, 2009-2013

	Opera- zioni esaminate	Progetti per i quali sono state controllate le procedure di appalto	Progetti recanti almeno un errore riguardante gli appalti pubblici	Totale errori		Grave	Rilevante	Minore
				Numero	%			
FESR	657	378	170	382	60	117	185	80
Fondo di coesione	156	145	68	125	21	26	74	25
FSE	607	171	42	80	19	25	29	26
<b>Totale</b>	<b>1 420</b>	<b>694</b>	<b>280</b>	<b>587</b>	<b>100 %</b>	<b>168</b>	<b>288</b>	<b>131</b>

## Descrizione e analisi degli errori nelle varie fasi delle procedure di gara

	Descrizione dell'errore	Numero di errori rilevati dalla Corte, 2009-2013			
		Grave	Rilevante	Minore	Totale
<b>Fase preliminare di gara</b>	Frazionamento dei lavori o dei servizi, in maniera artificiale, in piccole offerte per eludere le soglie	23	3	0	26
	Aggiudicazione diretta di un contratto senza motivazione	21	2	0	23
	Ricorso a procedure di gara inappropriate	27	10	1	38
	<b>Fase preliminare di gara: totale parziale</b>	<b>71</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>87</b>
<b>Fase di gara</b>	Problemi con i requisiti di pubblicità e trasparenza e nel capitolato d'oneri	11	64	111	186
	Indicazione di criteri di selezione e aggiudicazione illegali ed errata applicazione.	33	128	6	167
	Debolezze procedurali, compresa l'assenza di adeguata documentazione	22	39	12	73
	<b>Fase di gara: totale parziale</b>	<b>66</b>	<b>230</b>	<b>130</b>	<b>426</b>
<b>Gestione dei contratti</b>	Modifica o estensione dell'ambito dei contratti senza ricorso a una procedura di appalto	31	42	1	74
	<b>TOTALE</b>	<b>168</b>	<b>288</b>	<b>131</b>	<b>587</b>
		<b>29 %</b>	<b>49 %</b>	<b>22 %</b>	<b>100 %</b>

### Procedure d'infrazione relative ad appalti pubblici avviate dalla Commissione, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Totale	Deferiti alla Corte di giustizia dell'Unione europea <sup>1</sup>
Belgio	1					1	
Bulgaria	2					2	
Repubblica ceca							
Danimarca							
Germania	4	1	1		1	7	1
Estonia							
Irlanda							
Grecia	8	6	4			18	3
Spagna	2			1		3	
Francia							
Italia	1	1	5	2		9	
Cipro	1					1	
Lettonia		1		1		2	
Lituania							
Lussemburgo							
Ungheria	2	2			1	5	2
Malta	2		1			3	
Paesi Bassi	1	3				4	1
Austria			1	1		2	
Polonia			2	1		3	1
Portogallo	1	1				2	
Romania	2	1		1		4	
Slovenia		1				1	
Slovacchia	1					1	
Finlandia							
Svezia	1				1	2	
Regno Unito	3	1				4	
<b>Totale</b>	<b>32</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>74</b>	<b>8</b>

<sup>1</sup> Le sentenze nelle cause di Germania e Paesi Bassi sono state emesse nel 2012. Le due cause ungheresi e le due cause spagnole sono state ritirate dalla Corte di giustizia. Una delle cause greche e la causa polacca sono ancora in corso.

## Sintesi

V

La Commissione, pur occupandosi da tempo degli errori riguardanti gli appalti pubblici nell'ambito della politica di coesione, affronta ora il problema in maniera più coordinata nel quadro del piano di azione sugli appalti pubblici (cfr. paragrafo 56 delle osservazioni della Corte).

Tali errori sono stati affrontati già nei precedenti periodi di programmazione. Le risultanze degli audit hanno contribuito all'elaborazione dei primi orientamenti in materia di rettifiche finanziarie, pubblicati nel 2007. La Commissione sta già analizzando in modo esaustivo gli errori riguardanti gli appalti pubblici anche nell'ambito della politica di coesione. Tale analisi viene effettuata ogni anno attraverso un'attenta valutazione delle relazioni annuali di controllo presentate dalle autorità nazionali di audit, nonché utilizzando le risultanze degli audit della Commissione stessa (nell'ambito dell'indagine di audit «Bridging the assurance gap», metà delle risultanze è connessa agli appalti pubblici). Detta valutazione viene inclusa nelle relazioni annuali di attività delle DG interessate.

## Risposta comune della Commissione ai punti VI e VII

La Commissione ha intrapreso una serie di azioni per risolvere i problemi relativi agli appalti pubblici prima del 2010. Già nel 2006 in diversi Stati membri sono stati avviati piani di azione per dare seguito alle risultanze degli audit della Commissione inerenti agli appalti pubblici. Oltre all'analisi orizzontale degli errori riguardanti gli appalti pubblici, presentata nel maggio 2011 al comitato consultivo per gli appalti pubblici<sup>1</sup>, nell'ottobre 2011 la Commissione ha pubblicato il documento di lavoro «Analysis of errors in cohesion policy for the years 2006-2009 — actions taken by the Commission and the way forward»<sup>2</sup>.

1 Documento di lavoro elaborato dalla DG Politica regionale riguardante le principali risultanze degli audit relativi all'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici negli Stati membri nei progetti cofinanziati dal FESR e dal Fondo di coesione nel quadro della politica di coesione (CC/2011/08 EN).

2 Documento di lavoro dei servizi della Commissione «Analysis of errors in Cohesion Policy for the years 2006-2009» (SEC(2011) 1179 del 5 ottobre 2011).

L'analisi della Commissione in materia di errori riguardanti gli appalti pubblici si riflette anche nella sua decisione del 19 dicembre 2013 (C(2013) 9527 final) che fissa gli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici. Tali orientamenti costituiscono un aggiornamento di quelli esistenti già dal novembre 2007<sup>3</sup>.

Per il periodo di programmazione 2014-2020 la Commissione ha adottato un approccio proattivo al sostegno agli Stati membri, per mezzo di linee guida, monitoraggio e supporto (ad esempio tramite l'assistenza tecnica), affinché essi possano attuare i rispettivi piani di azione nazionali per i casi di inosservanza delle condizionalità ex ante fino alla fine del 2016. Con questo approccio preventivo la Commissione intende ridurre il rischio di un'eventuale sospensione dei pagamenti ai programmi operativi (PO) dopo il 2016, ma non esiterà a utilizzare lo strumento della sospensione nel caso in cui obiettivi e scadenze del piano di azione vengano chiaramente disattesi.

## VIII a) i)

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione valuterà la possibilità di migliorare le funzionalità del proprio sistema di gestione delle irregolarità (IMS) al fine di soddisfare le richieste della Corte in tal senso. Attualmente è allo studio la possibilità di interoperabilità tra i sistemi IMS, CED/ABAC e altre banche dati della Commissione.

Inoltre, per quanto concerne gli errori rilevati nel corso dei propri audit, i servizi della Commissione stanno iniziando a utilizzare uno strumento informatico di audit comune per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione (FC) e il Fondo sociale europeo (FSE) denominato «MAPAR» (Management of Audit Processes, Activities and Resources).

3 Rif. COCOF 07/0037/03-IT del 29.11.2007 applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo di coesione e al Fondo sociale europeo; rif. EFFC/24/2008 dell'1.4.2008 applicabili al Fondo europeo per la pesca; e «SOLID/2011/31 REV» dell'11.1.2012, vale a dire gli orientamenti per le rettifiche finanziarie da applicare in caso di irregolarità nell'applicazione dei regolamenti dell'Unione in materia di appalti pubblici agli appalti cofinanziati dai quattro Fondi del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» durante il periodo di programmazione 2007-2013.

La Commissione prevede infine ulteriori misure atte a migliorare l'analisi dei dati relativi agli appalti, in particolare tramite la promozione della raccolta degli stessi e lo sviluppo di uno strumento di analisi in grado di individuare tempestivamente anomalie effettive e previste negli appalti, nonché di contribuire a comprenderne meglio le cause (al di fuori dell'ambito della coesione).

### VIII a) ii)

La Commissione accetta la raccomandazione e osserva che è indirizzata agli Stati membri.

L'IMS fornisce già agli Stati membri una banca dati di cui è possibile avvalersi non solo per adempiere agli obblighi di comunicazione delle irregolarità così come definiti nei diversi regolamenti settoriali, ma anche per effettuare analisi da utilizzare a livello nazionale.

### VIII b)

La Commissione accetta questa raccomandazione. I direttori generali delle quattro direzioni generali competenti per i fondi strutturali e d'investimento europei (DG per i fondi SIE) si riuniscono già periodicamente nel «Comitato di sospensione delle condizionalità ex ante», a cui è associata la DG del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI (DG GROW)<sup>4</sup>. Si continuerà a perseguire con rigore e coerenza un approccio che sia al contempo preventivo, con l'attuazione di piani di azione nazionali per inosservanza delle condizionalità ex ante, e correttivo, con la sospensione dei pagamenti.

<sup>4</sup> Il comitato coordina ed elabora raccomandazioni per le decisioni di sospensione, ivi compresa la stesura dei progetti di decisione di sospensione, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 5, e dell'articolo 142, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul FESR, sul FSE, sul FC, sul FEASR e sul FEAMP e disposizioni generali sul FESR, sul FSE, sul FC e sul FEAMP, nonché dell'articolo 41 del regolamento 1306/2013 (il «regolamento orizzontale» sulla PAC). Fornisce inoltre consulenza in materia ai direttori generali delle quattro direzioni generali competenti per i fondi SIE.

### VIII c)

La Commissione accetta e ha già dato attuazione a questa raccomandazione, con un conseguente potenziamento del coordinamento tra i suoi dipartimenti a livello di direttori sin dall'estate del 2014.

La Commissione sta perseguendo un più ampio consenso al piano di azione sugli appalti pubblici da parte dei propri servizi e intende inoltre farlo approvare a più alto livello.

### VIII d)

La Commissione accetta questa raccomandazione, già parzialmente attuata, e sostiene iniziative mirate a migliorare gli appalti pubblici.

Si prevedono contatti regolari tra i commissari responsabili dei fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) e del mercato interno, con modalità ancora da definire. Qualora ritenuto opportuno, il gruppo potrebbe consultare anche parti in causa esterne con esperienza nel settore. La Commissione avalla inoltre la proposta di svolgere un ruolo guida ad alto livello e fa presente che i direttori della DG della Politica regionale e urbana (DG REGIO) e della DG GROW si riuniscono periodicamente dal luglio 2014. A tali riunioni sono già state invitate parti in causa esterne con esperienza nel settore.

### VIII e)

La Commissione accetta la raccomandazione e ritiene di stare già adottando le misure suggerite. Cfr. anche la risposta della Commissione al punto VIII b) di cui sopra.

La Commissione continuerà a imporre rettifiche finanziarie ogniqualvolta constati che i controlli di primo livello condotti dagli Stati membri non sono sufficientemente efficaci. In caso di gravi carenze sono poste in atto misure preventive e correttive quali piani di azione, interruzioni e rettifiche finanziarie, in grado di garantire la legittimità e regolarità delle spese passate e future dichiarate alla Commissione. I pagamenti riprendono solo in seguito al miglioramento dei sistemi e all'adozione di una linea di stretta vigilanza dopo l'attuazione dei provvedimenti correttivi, al fine di evitare un nuovo deterioramento dei sistemi di gestione e controllo dei programmi.

In caso di violazioni persistenti delle direttive in materia di appalti pubblici, la Commissione continuerà ad avviare le necessarie procedure d'infrazione.

### VIII f)

La Commissione accetta la raccomandazione.

In considerazione del fatto che gli appalti elettronici, in particolare, migliorano la trasparenza, agevolano le offerte transfrontaliere e l'accesso delle PMI e consentono di snellire le procedure amministrative, le direttive del 2014 stabiliscono una serie di obblighi in materia. Il rapido e corretto recepimento di tali disposizioni costituisce una priorità per la Commissione.

Per quanto concerne gli strumenti di estrapolazione di dati, la Commissione sta mettendo in atto la raccomandazione promuovendo attivamente l'utilizzo da parte delle autorità nazionali competenti di Arachne, uno strumento di classificazione preventiva del rischio che essa stessa ha sviluppato. Questo strumento è in grado di apportare notevoli miglioramenti nel campo della prevenzione e della rilevazione di diversi rischi (connessi ad esempio alle procedure di appalto pubblico, ai conflitti di interesse e alla concentrazione di sovvenzioni presso determinati operatori), nonché di agevolare l'individuazione degli indicatori di potenziali frodi. La Commissione è al corrente dell'esistenza di altri strumenti simili di estrapolazione di dati e ne sostiene l'utilizzo.

### VIII g)

La Commissione accetta la raccomandazione e osserva che è indirizzata agli Stati membri.

## Introduzione

### 10

La Commissione sottolinea che, nell'ambito della gestione concorrente, l'attuazione del quadro normativo riguardante gli appalti pubblici è di competenza degli Stati membri, che sono responsabili anche delle modalità di recepimento delle pertinenti direttive nell'ordinamento nazionale.

## Osservazioni

### 24

La Commissione rimanda alle proprie risposte contenute nella relazione speciale citata dalla Corte.

### 25

In tutti i regimi di appalti pubblici è necessario un certo livello di complessità per ridurre al minimo l'arbitrarietà delle amministrazioni aggiudicatrici e affermare i principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza.

La Commissione rileva inoltre che in alcuni casi il diritto nazionale stabilisce obblighi superiori a quelli previsti dalle direttive.

### Risposta comune della Commissione ai paragrafi 26 e 27

La Commissione ha elaborato una serie di azioni per fare fronte alla mancanza di capacità amministrativa, un problema che ad esempio è affrontato concretamente da due delle azioni incluse nel piano di azione sugli appalti pubblici (citato nel paragrafo 56 della relazione). Nel 2015 la Commissione ha messo a punto orientamenti su come evitare gli errori più comuni negli appalti pubblici che sottolineano l'esigenza di una corretta pianificazione. Sempre nel 2015 ha inoltre condotto uno studio di valutazione della capacità amministrativa, dei sistemi e delle prassi nell'UE, al fine di garantire la conformità e la qualità degli appalti pubblici che coinvolgono i fondi SIE. Tale studio formula raccomandazioni specifiche intese a migliorare la capacità amministrativa in ciascuno Stato membro.

### 29 a)

La Commissione osserva che nella Repubblica ceca esiste un gruppo di lavoro a livello nazionale, a cui contribuiscono l'Ufficio per gli appalti pubblici, il ministero per lo Sviluppo regionale (in qualità di coordinatori) e altri organismi competenti, inteso ad armonizzare l'interpretazione delle norme in materia di appalti pubblici.

### 32

Le irregolarità segnalate dagli Stati membri alla Commissione per mezzo del sistema di gestione delle irregolarità (IMS) non sono utilizzate soltanto per elaborare la relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE e la lotta contro la frode, ma sono analizzate anche per la chiusura del periodo di programmazione 2000-2006 e nel quadro delle riunioni annuali di coordinamento con le autorità di audit.

Inoltre, i dati segnalati sono utili per la valutazione del rischio e vengono impiegati in particolare dai revisori della Commissione nella preparazione delle missioni e dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). Su richiesta, vengono forniti altresì ai revisori della Corte.

### 33

L'OLAF riceve le irregolarità segnalate dagli Stati membri per conto della Commissione tramite l'IMS. La Commissione sottolinea che la classificazione di dette irregolarità non costituisce un evento definitivo e inalterabile, in quanto ogni Stato membro valuta i casi in momenti diversi a seconda della legislazione, della prassi e delle politiche nazionali. In alcune occasioni è stata riscontrata una certa riluttanza a classificare prematuramente un caso come «frode» a causa delle possibili conseguenze connesse alla responsabilità previste dalla legislazione nazionale.

Può pertanto accadere che lo status di una determinata irregolarità, inizialmente non classificata come «sospetta frode», venga modificato alla luce di successivi sviluppi nel caso e nel relativo procedimento. Parimenti, è possibile che un caso dapprima classificato come «sospetta frode» venga declassato a semplice «irregolarità», ad esempio in seguito a una decisione dei giudici o degli organismi e autorità di indagine.

### 35

Cfr. risposta comune della Commissione ai paragrafi 26 e 27.

### 38 b)

Le problematiche concernenti gli appalti pubblici sono effettivamente una priorità in Italia, poiché rappresentano la principale fonte di rettifiche finanziarie per il FESR.

Punti di partenza imprescindibili per poter affrontare le relative debolezze sono l'inventario e l'analisi degli errori riguardanti gli appalti pubblici.

### 39

Sulla base di un'analisi condotta nel 2011<sup>5</sup>, la Commissione ha preso provvedimenti specifici nell'ambito delle sue attività per attenuare tali rischi e coadiuvare gli Stati membri; in particolare, ha fornito alle autorità di gestione ulteriori orientamenti e attività di formazione sui rischi individuati e sulle misure per l'attuazione tempestiva delle rettifiche finanziarie e delle procedure di interruzione e sospensione; ha inoltre proseguito gli audit mirati ai settori maggiormente a rischio. Tali interventi sono stati riuniti nel quadro di un piano di azione sugli appalti pubblici varato nel 2013 da tutte le DG competenti per i fondi SIE, dalla DG GROW e dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) al fine di ottimizzare l'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici.

### 44 a)

Le informazioni fornite nelle relazioni annuali di controllo sono finalizzate all'utilizzo nel processo di affidabilità per ciascun PO, non all'analisi degli errori riguardanti gli appalti pubblici.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 39.

### 44 c)

Le problematiche concernenti gli appalti pubblici vengono discusse nell'ambito degli incontri bilaterali con le autorità di audit, laddove tali problematiche sono rilevanti per gli Stati membri/i programmi interessati.

5 Documento di lavoro dei servizi della Commissione «Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009» [Analisi degli errori nella politica di coesione per gli anni 2006-2009] (SEC(2011) 1179 del 5 ottobre 2011) e «Working Document prepared by DG Regional Policy on the main audit findings regarding application of public procurement rules in Member States found in projects co-financed by ERDF and the Cohesion Fund under cohesion policy» [Documento di lavoro elaborato dalla DG Politica regionale riguardante i principali risultati degli audit relativi all'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici negli Stati membri nei progetti cofinanziati dal FESR e dal Fondo di coesione nel quadro della politica di coesione] (CC/2011/08 EN).

### 46

I servizi della Commissione hanno sviluppato uno strumento informatico denominato «MAPAR» (Management of Audit Processes, Activities and Resources) che è attualmente in uso. Una delle funzionalità di detto strumento comune per il FESR, il Fondo di coesione e il FSE è l'introduzione e la classificazione delle risultanze per tipologia di errore e, all'interno di una stessa categoria (es.: appalti pubblici), per sottocategoria di risultanza (assenza di effetto incentivante, regime non notificato, ecc.).

Sia la DG REGIO sia la DG EMPL utilizzeranno MAPAR per monitorare orizzontalmente tutte le risultanze degli audit e aggiornare periodicamente un prospetto dei punteggi di rischio, che consentirà una più sana gestione dei fondi. Ciò vale anche per tutte le problematiche concernenti l'audit di appalti pubblici individuate dalla Commissione.

La banca dati IMS è uno strumento che consente inoltre agli Stati membri di segnalare le irregolarità riscontrate, ivi comprese quelle relative agli appalti pubblici, ed è consultabile da tutti i servizi competenti della Commissione.

### 47

Nel 2012, nel corso di un audit tematico sulle verifiche di gestione, la DG EMPL ha individuato casi specifici di violazione delle norme in materia di appalti pubblici che non erano stati rilevati dai controlli nazionali. La relazione e le relative conclusioni sono state oggetto di discussione con le autorità nazionali in diverse occasioni.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 46.

### 48

L'IMS è stato progettato per permettere agli Stati membri di segnalare le irregolarità (di natura fraudolenta o meno, ivi comprese quelle connesse agli appalti pubblici) alla Commissione.

Per quanto concerne le irregolarità negli appalti pubblici, il sistema IMS offre, oltre ai campi strutturati, la possibilità di inserire ulteriori informazioni nei campi di testo liberi; la misura in cui tali dati possono essere sfruttati dipende tuttavia dalla loro qualità e dal livello di dettaglio fornito dalle autorità nazionali.

Il sistema non è stato progettato per fornire le informazioni menzionate dalla Corte tramite campi completamente strutturati.

Cfr. risposta della Commissione ai paragrafi 32 e 46.

### 49

La Commissione, pur occupandosi da tempo di tale problema, lo affronta ora in maniera più coordinata nel quadro del piano di azione sugli appalti pubblici.

La Commissione rimanda ai documenti citati al paragrafo 39 (orientamenti sulla prevenzione degli errori e studio di valutazione della capacità amministrativa).

### 51

L'analisi della Commissione in materia di errori riguardanti gli appalti pubblici si riflette nella sua decisione del 19 dicembre 2013 (C(2013) 9527 final) relativa alla fissazione e all'approvazione degli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie che la Commissione deve applicare alle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici. Tali orientamenti costituiscono un aggiornamento di quelli esistenti già dal 2007.

### 57

Alla fine di giugno 2015, l'attuazione del piano di azione sugli appalti pubblici aveva registrato ulteriori progressi. Tre azioni su 12 sono state portate a termine, come riportato dalla Corte nei successivi punti a)-c); sette azioni sono in fase di attuazione e le due restanti, impostate sul lungo periodo, non sono ancora state avviate.

Queste ultime sono le azioni a lungo termine numero 11 (Sistemi di gestione della qualità degli appalti pubblici) e 12 (Guida agli orientamenti) di cui alla **tabella 2**.

### 58 a)

La Commissione intende fare in modo che il piano di azione sugli appalti pubblici venga approvato dalle parti interessate su scala più ampia e a più alto livello rispetto a prima.

### 58 b)

Il gruppo di lavoro è stato istituito come sottogruppo del gruppo interservizi per il potenziamento della capacità dei fondi negli Stati membri più deboli, che opera a livello di direttori generali e risponde al Segretario generale.

La Commissione è del parere che le questioni tecniche richiedano un follow-up di carattere tecnico sotto la supervisione della dirigenza. Ove appropriato, quest'ultima è attivamente coinvolta nel gruppo di lavoro sugli appalti pubblici.

I direttori della DG REGIO e della DG GROW si riuniscono periodicamente dal luglio 2014 e hanno valutato la possibilità di incontri regolari ad altissimo livello (direttori generali e commissari).

### 60

Nel corso degli ultimi anni tutti i commissari hanno richiamato l'attenzione sulle problematiche concernenti gli appalti pubblici, esortando gli Stati membri a migliorare i loro sistemi. Da sei anni a questa parte tali richieste sono state riprese anche dai commissari competenti in materia di politica regionale durante le audizioni per il discarico. I direttori generali hanno poi descritto nelle rispettive relazioni di attività annuali le misure adottate per affrontare i problemi legati agli appalti pubblici, sollecitando anch'essi gli Stati membri a migliorare i rispettivi sistemi.

La Commissione è del parere che tutte le attività nel settore degli appalti pubblici siano avviate e monitorate attentamente dagli alti dirigenti dei servizi della Commissione interessati (DG competenti per i fondi SIE e DG GROW).

### 61

Nel quadro delle condizionalità ex ante e degli accordi di partenariato del 2014, per il periodo di programmazione 2014-2020<sup>6</sup> sono stati adottati 12 piani di azione, che dovranno essere valutati entro il 2016.

La Commissione sta adottando un approccio proattivo al sostegno agli Stati membri, per mezzo di linee guida, monitoraggio e supporto (ad esempio tramite l'assistenza tecnica), affinché essi possano attuare i rispettivi piani di azione nazionali per i casi di inosservanza delle condizionalità ex ante fino alla fine del 2016. Con questo approccio preventivo la Commissione intende ridurre il rischio di un'eventuale sospensione dei pagamenti ai PO dopo il 2016, ma non esiterà a utilizzare lo strumento della sospensione nel caso in cui obiettivi e scadenze del piano di azione vengano chiaramente disattesi.

### 63

La Commissione rimanda alla risposta ai paragrafi 60 e 61 e sottolinea che la sana attuazione dei quadri di programmazione e normativi applicabili, comuni e/o specifici, ha la priorità sull'assorbimento.

### 71

La DG GROW ha inoltre risposto agli interrogativi specifici posti dalle autorità nazionali e creato uno strumento informatico, WIKI, che permette di caricare domande e risposte mettendole a disposizione di tutte le autorità nazionali.

### 74

La Commissione intende fornire agli Stati membri orientamenti per l'elaborazione della relazione di monitoraggio sulla base delle proprie esigenze di informazione.

### 76

L'insufficiente efficacia della verifica di gestione sui controlli di primo livello è motivo di grave preoccupazione per la Commissione (cfr. relazione annuale di attività della DG REGIO per il 2014, pag. 50).

<sup>6</sup> per BG, CZ, EL, IT, MT, LV, PL, HU, HR, SI, SK e RO.

Il documento intitolato «Guidance on Management Verifications», che è stato oggetto di discussione con gli Stati membri tra il 2014 e il 2015 e sarà pubblicato nel luglio 2015, include una sezione dedicata alle verifiche degli appalti pubblici. Tuttavia, dal momento che riguarda verifiche di gestione di ogni tipo, non rientra nel piano di azione specifico sugli appalti pubblici.

### 80

Conformemente alle disposizioni di legge per il periodo di programmazione 2007-2013, la normativa permette di sostituire le spese irregolari con spese ammissibili se queste ultime hanno superato i controlli delle autorità di gestione e di audit. Simili rettifiche finanziarie, tuttavia, possono causare perdite di fondi per lo Stato membro al momento della chiusura, quando non è più possibile operare sostituzioni delle spese in assenza di una successiva domanda di pagamento.

Per il periodo 2014-2020 e ai sensi dell'articolo 145 del regolamento (UE) n. 1303/2013, le rettifiche finanziarie comporteranno una netta riduzione dell'assistenza, anche laddove sussistano gravi carenze nell'efficace funzionamento dei sistemi che non siano state rilevate e segnalate dall'autorità di audit prima della data di accertamento da parte della Commissione o della Corte dei conti.

### 87

Facendo seguito alla propria comunicazione sugli appalti elettronici end-to-end per modernizzare la pubblica amministrazione (COM(2013)453), la Commissione ha avviato una serie di misure volte a sostenere la diffusione degli appalti elettronici:

- sul piano politico, gli obiettivi per la diffusione degli appalti elettronici sono inclusi nel pacchetto politico globale mirato al completamento del mercato unico digitale (COM(2015)192);
- la Commissione ha dato avvio ai lavori del forum multilaterale sugli appalti elettronici (EXEP), che si occupa di condividere, divulgare e chiarire le migliori pratiche in materia di governance, regolamentazione e interoperabilità;

- la Commissione sostiene il progetto pilota di e-Sens per un sistema di eTendering (offerta elettronica) che rende possibile l'interoperabilità transfrontaliera. Gli operatori economici potranno così appoggiarsi a un unico software per comunicare con diverse soluzioni di eTendering in tutta Europa. La Commissione ha inoltre iniziato a utilizzare il meccanismo per collegare l'Europa (CEF) per affrontare altri aspetti della digitalizzazione degli appalti pubblici, tra cui la fatturazione elettronica e la semplificazione;
- vengono erogati fondi europei tramite il FESR/FC o il FSE per aiutare gli Stati membri a sviluppare le capacità amministrative e le infrastrutture necessarie a completare la transizione agli appalti elettronici, compresa la creazione di un'apposita piattaforma.

### 89

Cfr. risposte della Commissione ai paragrafi 26, 27 e 46.

### 91

Arachne, progettato per coadiuvare gli Stati membri nelle verifiche di gestione e per fungere da strumento di allerta in caso di frode, include una serie di indicatori di rischio connessi agli appalti pubblici, tra cui: lasso di tempo tra la pubblicazione del bando di gara e la data di firma del contratto; numero di offerte squalificate/numero di offerte ricevute; numero di offerenti idonei; numero di contratti aggiudicati tramite procedure negoziate e ristrette o attribuzione diretta/costo totale del progetto; numero di clausole aggiuntive rispetto alla media per settore; rettifiche finanziarie alla procedura di appalto applicate in passato relativamente al beneficiario.

In secondo luogo, oltre a rilevare la partecipazione di beneficiari, appaltatori e subappaltatori ai diversi progetti e programmi, Arachne è in grado di individuare i collegamenti tra i soggetti che partecipano all'attuazione di un progetto.

**94**

Va osservato che la normativa 2007-2013 non imponeva agli Stati membri alcun obbligo di attuare, ad esempio, strategie antifrode. Nel periodo di programmazione 2007-2013 gli utenti hanno accettato di utilizzare Arachne principalmente per testare il sistema: ne consegue che molti Stati membri hanno deciso di inoltrare i dati relativi a una parte soltanto dei programmi operativi di loro competenza. A metà del 2015, altri quattro Stati membri avevano comunicato dati riguardanti almeno un PO.

La Commissione prevede un ulteriore aumento del numero di utenti nel periodo 2014-2020, durante il quale Arachne può costituire un elemento efficace di riduzione del rischio di frode.

**Conclusioni e raccomandazioni****97**

Cfr. risposta della Commissione ai paragrafi 26 e 27.

**98**

La Commissione affronta la problematica degli errori negli appalti pubblici sin dai precedenti periodi di programmazione. I risultati degli audit si sono rivelati utili nell'elaborazione dei primi orientamenti in materia di rettifiche finanziarie, pubblicati nel 2007.

La Commissione affronta ora tale questione in maniera più coordinata ed esaustiva, nel quadro del piano di azione sugli appalti pubblici.

**99**

La Commissione ha messo in atto tutte le misure appropriate, nonché piani di azione correttivi, in quegli Stati membri in cui gli audit hanno messo in luce dei problemi. La sua analisi ha contribuito ad aggiornare nel 2013 gli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici.

Per quanto concerne la creazione di una banca dati solida e completa di tutte le irregolarità, la Commissione rimanda alle risposte ai paragrafi 32, 46 e 48, nonché alla risposta comune della Commissione per i paragrafi 26 e 27 relativamente ai documenti elaborati.

**Raccomandazione 1 a)**

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione valuterà la possibilità di migliorare le funzionalità del proprio sistema di gestione delle irregolarità (IMS) al fine di soddisfare le richieste della Corte in tal senso. Attualmente è allo studio la possibilità di interoperabilità tra i sistemi IMS, CED/ABAC e altre banche dati della Commissione.

Inoltre, per quanto concerne gli errori rilevati nel corso dei propri audit, i servizi della Commissione stanno iniziando a utilizzare uno strumento informatico di audit comune per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione (FC) e il Fondo sociale europeo (FSE) denominato «MAPAR» (Management of Audit Processes, Activities and Resources).

La Commissione prevede infine ulteriori misure atte a migliorare l'analisi dei dati relativi agli appalti, in particolare tramite la promozione della raccolta degli stessi e lo sviluppo di uno strumento di analisi in grado di individuare tempestivamente anomalie effettive e previste negli appalti, nonché di contribuire a comprenderne meglio le cause (al di fuori dell'ambito della coesione).

**Raccomandazione 1 b)**

La Commissione accetta la raccomandazione e osserva che è indirizzata agli Stati membri.

L'IMS fornisce già agli Stati membri una banca dati di cui è possibile avvalersi non solo per adempiere agli obblighi di comunicazione delle irregolarità così come definiti nei diversi regolamenti settoriali, ma anche per effettuare analisi da utilizzare a livello nazionale.

### 100

La Commissione ha intrapreso una serie di azioni per risolvere i problemi relativi agli appalti pubblici prima del 2010. Già nel 2006 in diversi Stati membri sono stati avviati piani di azione per dare seguito alle risultanze in materia di appalti pubblici. Oltre all'analisi orizzontale degli errori in questo settore, presentata nel maggio 2011 al comitato consultivo per gli appalti pubblici, nell'ottobre 2011 la Commissione ha pubblicato il documento di lavoro «Analysis of errors in cohesion policy for the years 2006-2009 — actions taken by the Commission and the way forward».

L'analisi della Commissione in materia di errori riguardanti gli appalti pubblici si riflette anche nella sua decisione del 19 dicembre 2013 (C(2013) 9527 final) che fissa gli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici. Tali orientamenti costituiscono un aggiornamento di quelli esistenti già dal 2007.

Per il periodo di programmazione 2014-2020 la Commissione ha adottato un approccio proattivo al sostegno agli Stati membri, per mezzo di linee guida, monitoraggio e supporto (ad esempio tramite l'assistenza tecnica), affinché essi possano attuare i rispettivi piani di azione nazionali per i casi di inosservanza delle condizionalità ex ante fino alla fine del 2016. Con questo approccio preventivo la Commissione intende ridurre il rischio di un'eventuale sospensione dei pagamenti ai PO dopo il 2016, ma non esiterà a utilizzare lo strumento della sospensione nel caso in cui obiettivi e scadenze del piano di azione vengano chiaramente disattesi.

### Raccomandazione 2

La Commissione accetta questa raccomandazione. I direttori generali delle quattro direzioni generali competenti per i fondi strutturali e d'investimento europei si riuniscono già periodicamente nel comitato di sospensione delle condizionalità ex ante, a cui è associata la DG GROW<sup>7</sup>. Si continuerà a perseguire con rigore e coerenza un approccio che sia al contempo preventivo, con l'attuazione di piani di azione nazionali per l'inosservanza delle condizionalità ex ante, e correttivo, con la sospensione dei pagamenti.

### 101

Le misure del piano di azione sugli appalti pubblici sono state ampiamente discusse, modificate e approvate dai rappresentanti di tutte le DG competenti per i fondi SIE, della DG GROW e della BEI. Tali provvedimenti sono stati sviluppati con spirito di cooperazione in seno al gruppo di lavoro sul miglioramento degli appalti pubblici, istituito come sottogruppo del gruppo interservizi per il potenziamento della capacità dei fondi negli Stati membri, che opera a livello di direttori generali. Il gruppo interservizi risponde al Segretariato generale.

Sta inoltre procedendo l'attuazione del piano di azione sugli appalti pubblici (cfr. risposta della Commissione al paragrafo 57), che la Commissione intende approvare su scala più ampia e a più alto livello rispetto a prima.

### Raccomandazione 3

La Commissione accetta e ha già dato attuazione a questa raccomandazione, con un conseguente potenziamento del coordinamento tra i suoi servizi a livello di direttori sin dall'estate del 2014.

Inoltre, la Commissione sta perseguendo un più ampio consenso al piano di azione sugli appalti pubblici da parte dei propri servizi: prevede infatti di farlo approvare a più alto livello, come indicato nella risposta della Commissione alla raccomandazione 2.

### 102

Cfr. risposte della Commissione ai paragrafi 100 e 101.

<sup>7</sup> Il comitato coordina ed elabora raccomandazioni per le decisioni di sospensione, ivi compresa la stesura dei progetti di decisione di sospensione, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 5, e dell'articolo 142, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul FESR, sul FSE, sul FC, sul FEASR e sul FEAMP e disposizioni generali sul FESR, sul FSE, sul FC e sul FEAMP, nonché dell'articolo 41 del regolamento 1306/2013 (il «regolamento orizzontale» sulla PAC). Fornisce inoltre consulenza in materia ai direttori generali delle quattro direzioni generali competenti per i fondi SIE.

### Raccomandazione 4

La Commissione accetta questa raccomandazione, già parzialmente attuata, e sostiene iniziative mirate a migliorare gli appalti pubblici.

Si prevedono contatti regolari tra i commissari competenti responsabili dei fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) e del mercato interno, con modalità ancora da definire. Qualora ritenuto opportuno, il gruppo potrebbe consultare anche parti in causa esterne. La Commissione avalla inoltre la proposta di svolgere un ruolo guida ad alto livello e fa presente che i direttori della DG REGIO e della DG GROW si riuniscono periodicamente dal luglio 2014. A tali riunioni sono già state invitate parti in causa esterne con esperienza nel settore.

### 103

L'insufficiente efficacia della verifica di gestione sui controlli di primo livello è motivo di grave preoccupazione per la Commissione. Nell'ambito del proprio ruolo di supervisione, la Commissione conduce dal 2010 audit mirati sulle verifiche di gestione di programmi ad alto rischio, laddove ritenga che l'autorità di audit del programma possa non rilevare, o non rilevare tempestivamente, il considerevole livello di errori derivante da tali rischi. Detti audit conducono, ove necessario, a piani di azione per correggere le carenze individuate e contribuiscono al perfezionamento dei sistemi di gestione e controllo per i programmi oggetto di riserve, garantendo così la legittimità e regolarità delle spese passate e future dichiarate alla Commissione.

Il documento intitolato «Guidance on Management Verifications», che è stato oggetto di discussione con gli Stati membri tra il 2014 e il 2015 e sarà pubblicato nel luglio 2015, include una sezione dedicata alle verifiche degli appalti pubblici. Tuttavia, dal momento che riguarda verifiche di gestione di ogni tipo, non rientra nel piano di azione specifico sugli appalti pubblici.

### 104

Conformemente alle disposizioni di legge per il periodo di programmazione 2007-2013, la normativa permette di sostituire le spese irregolari con spese ammissibili se queste ultime hanno superato i controlli delle autorità di gestione e di audit. Simili rettifiche finanziarie, tuttavia, possono risultare in perdite di fondi per lo Stato membro al momento della chiusura, quando non è più possibile operare sostituzioni delle spese in assenza di una successiva domanda di pagamento.

Per il periodo 2014-2020 e ai sensi dell'articolo 145 del regolamento (UE) n. 1303/2013, le rettifiche finanziarie comporteranno una netta riduzione dell'assistenza, anche laddove sussistano gravi carenze nell'efficace funzionamento dei sistemi che non siano state rilevate e segnalate dall'autorità di audit prima della data di accertamento da parte della Commissione o della Corte dei conti.

### Raccomandazione 5

La Commissione accetta la raccomandazione e ritiene di stare già adottando le misure suggerite. Cfr. anche la risposta della Commissione alla raccomandazione 2.

La Commissione continuerà a imporre rettifiche finanziarie ogniqualvolta constati che i controlli di primo livello condotti dagli Stati membri non sono sufficientemente efficaci. In caso di gravi carenze sono poste in atto misure preventive e correttive quali piani di azione, interruzioni e rettifiche finanziarie, in grado di garantire la legittimità e regolarità delle spese passate e future dichiarate alla Commissione. I pagamenti riprendono solo in seguito al miglioramento dei sistemi e all'adozione di una linea di stretta vigilanza dopo l'attuazione dei provvedimenti correttivi, al fine di evitare nuovi deterioramenti dei sistemi di gestione e controllo dei programmi.

In caso di violazioni persistenti delle direttive in materia di appalti pubblici, la Commissione continuerà ad avviare le necessarie procedure d'infrazione.

## Risposte della Commissione

### 105

La Commissione sostiene gli appalti elettronici, ad esempio il progetto pilota di e-Sens per un sistema di eTendering (offerta elettronica) nel settore dell'interoperabilità transfrontaliera.

Durante il periodo di programmazione 2007-2013, gli Stati membri non avevano alcun obbligo di attuare strategie antifrode tramite strumenti di estrapolazione di dati quali Arachne (cfr. risposta della Commissione al paragrafo 94). La Commissione prevede un ulteriore aumento del numero di utenti nel periodo 2014-2020, durante il quale Arachne può costituire un elemento efficace di riduzione del rischio di frode.

### Raccomandazione 6 a)

La Commissione accetta la raccomandazione. In considerazione del fatto che gli appalti elettronici, in particolare, migliorano la trasparenza, agevolano le offerte transfrontaliere e l'accesso delle PMI e consentono di snellire le procedure amministrative, le direttive del 2014 stabiliscono una serie di obblighi in materia. Il rapido e corretto recepimento di tali disposizioni costituisce una priorità per la Commissione.

Per quanto concerne gli strumenti di estrapolazione di dati, la Commissione sta mettendo in atto la raccomandazione. È infatti impegnata attivamente nella promozione dell'utilizzo da parte delle autorità nazionali competenti di Arachne, uno strumento di classificazione preventiva del rischio sviluppato dalla Commissione stessa. Questo strumento è in grado di apportare notevoli miglioramenti nel campo delle verifiche di gestione, nonché nella prevenzione e nella rilevazione dei diversi rischi connessi ad esempio alle procedure di appalto pubblico, ai conflitti di interesse e alla concentrazione di sovvenzioni presso determinati operatori. Può infine agevolare l'individuazione di indicatori di potenziali frodi. La Commissione è al corrente dell'esistenza di altri strumenti simili di estrapolazione di dati e ne sostiene l'utilizzo.

### Raccomandazione 6 b)

La Commissione accetta la raccomandazione e osserva che è indirizzata agli Stati membri.

## COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

### **Pubblicazioni gratuite:**

- una sola copia:  
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:  
presso le rappresentanze dell'Unione europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_it.htm](http://ec.europa.eu/represent_it.htm)),  
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_it.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm)),  
contattando uno dei centri Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_it.htm](http://europa.eu/europedirect/index_it.htm)),  
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (\*).

(\*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite  
(con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

### **Pubblicazioni a pagamento:**

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

**Il mancato rispetto delle norme sugli appalti pubblici costituisce una fonte di errori costante e rilevante nell'ambito della politica di coesione. Gravi errori hanno determinato una limitazione o l'assenza di una leale concorrenza e/o l'aggiudicazione degli appalti a soggetti che non avevano presentato le offerte migliori. Abbiamo constatato che la Commissione e gli Stati membri hanno iniziato ad affrontare il problema, ma la strada da percorrere è ancora lunga e occorre intensificare gli sforzi.**



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



■ Ufficio delle pubblicazioni