

# Gazzetta ufficiale

## delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 350

43° anno

6 dicembre 2000

Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni ed informazioni

---

Numero d'informazione

Sommario

Pagina

I    *Comunicazioni*

**Corte dei conti**

2000/C 350/01

Relazione speciale n. 16/2000 relativa alle procedure di gara per gli appalti di servizi dei programmi Phare e Tacis, corredata delle risposte della Commissione .....

1

IT

## I

(Comunicazioni)

## CORTE DEI CONTI

## RELAZIONE SPECIALE N. 16/2000

**relativa alle procedure di gara per gli appalti di servizi dei programmi Phare e Tacis, corredata delle risposte della Commissione**

*(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)*

(2000/C 350/01)

## INDICE

	Paragrafi	Pagina
INTRODUZIONE . . . . .	1-3	3
LE BASI GIURIDICHE E NORMATIVE . . . . .	4-7	3
LE FASI PRINCIPALI DELLA LICITAZIONE PRIVATA . . . . .	8-22	3
L'invito a manifestare interesse . . . . .	10	4
La costituzione degli elenchi ristretti . . . . .	11-12	4
Gli inviti a presentare offerte . . . . .	13-15	4
La valutazione delle offerte . . . . .	16-22	4
Il comitato di valutazione . . . . .	16-17	4
La valutazione tecnica . . . . .	18-19	4
La valutazione finanziaria . . . . .	20-22	5
OSSERVAZIONI RELATIVE ALLE LICITAZIONI PRIVATE . . . . .	23-69	5
Elenchi ristretti . . . . .	25-36	7
Qualità della preselezione . . . . .	25-29	7
Concorrenza limitata . . . . .	30-36	7
Le informazioni fornite agli offerenti . . . . .	37-39	8
Modalità di formazione dei consorzi . . . . .	37	8
Indicazione dei criteri di valutazione finanziaria . . . . .	38-39	8
Il ricorso agli esperti esterni . . . . .	40-45	8
La valutazione delle offerte . . . . .	46-64	9
Funzionamento dei comitati di valutazione . . . . .	46-49	9
Punteggi attribuiti alle offerte tecniche . . . . .	50-54	10
Colloqui . . . . .	55-56	10
Metodi di valutazione finanziaria . . . . .	57-59	10
Cambiamento dei metodi applicati per la valutazione finanziaria . . . . .	60-63	11
Gestione dei fascicoli . . . . .	64-69	13

---

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
OSSERVAZIONI RELATIVE AI CONTRATTI QUADRO . . . . .	70-75	13
CONCLUSIONE E RACCOMANDAZIONI. . . . .	76-86	14
Concorrenza tra gli offerenti . . . . .	77-78	14
Trasparenza delle procedure. . . . .	79-81	14
Efficacia delle procedure. . . . .	82	14
Responsabilità dei soggetti coinvolti nelle procedure. . . . .	83-84	14
Conclusione generale . . . . .	85-86	15
ALLEGATI I-V. . . . .		16
<b>Risposte della Commissione</b> . . . . .		21

## INTRODUZIONE

1. L'esame delle operazioni dell'esercizio finanziario 1998 nel quadro della DAS ha messo in evidenza carenze nell'applicazione di talune procedure di gara adottate per gli appalti dei programmi Phare e Tacis. Nello stesso tempo, sulla base di una relazione del controllo finanziario su questo tema, il relatore competente per il discarico relativo all'esercizio finanziario 1997 ha chiesto alla Corte dei conti di effettuare una verifica delle procedure seguite per l'aggiudicazione degli appalti di questi due programmi. In tale contesto è stato svolto il controllo di 120 contratti di assistenza tecnica (80 per il programma Phare e 40 per il programma Tacis), stipulati prevalentemente a seguito di una licitazione privata tra il 1996 e il 1998 <sup>(1)</sup>.

2. Per il programma Phare, il campione include 31 operazioni che sono state gestite dai servizi centrali della Commissione e da 49 operazioni condotte nel quadro del sistema di gestione decentrata (DIS) in quattro paesi Phare (Polonia, Lettonia, Bulgaria e Romania). Per il programma Tacis, il campione comprende operazioni condotte dai servizi centrali della Commissione, per lo più in Russia. La natura del campione non si presta ad una estrapolazione dei risultati del controllo all'insieme del settore Phare e Tacis. Questo campione permette però di mostrare l'esistenza di rischi reali al momento dell'attribuzione dei contratti di servizi dei programmi Phare e Tacis e di mettere in evidenza le carenze dei sistemi adottati all'epoca dalla Commissione, indicando i problemi riscontrati (cfr. la *tabella*).

3. Nel giugno 1999, la Commissione ha predisposto un nuovo «manuale delle procedure» relativo agli appalti di servizi, di forniture e di lavori nel quadro della cooperazione comunitaria con i paesi terzi. Questo manuale mira a introdurre pratiche più coerenti e più rigorose in tutto il settore degli aiuti esterni, senza alcuna distinzione tra i programmi. Un'applicazione rigorosa delle disposizioni in esso contenute dovrebbe permettere di ovviare alle diverse carenze segnalate nella presente relazione. Tale manuale deve inoltre essere considerato uno strumento prezioso ai fini del miglioramento della gestione degli aiuti a favore dei paesi terzi.

## LE BASI GIURIDICHE E NORMATIVE

4. La stipulazione dei contratti esaminati è disciplinata essenzialmente dagli articoli da 112 a 119 del regolamento finanziario, nonché dai regolamenti specifici per Phare (articolo 7) <sup>(2)</sup> e Tacis

(articolo 6 e allegato III del regolamento) <sup>(3)</sup>. Il regolamento finanziario (articolo 117) impone di scegliere l'offerta più vantaggiosa dal punto di vista economico, autorizzando (articolo 118, primo comma) la «licitazione ristretta» per la stipulazione di contratti di servizi e per le azioni di cooperazione tecnica.

5. Il regolamento Phare precisa (articolo 7) che, oltre i 50 000 euro, la partecipazione alle gare, aggiudicazioni e appalti deve essere aperta, a parità di condizioni, a tutte le persone fisiche e giuridiche degli Stati membri e dei paesi del gruppo Phare. Le modalità pratiche per l'aggiudicazione di questi contratti sono fissate nel manuale delle procedure di gestione decentrata (DIS).

6. Per quanto riguarda il regolamento Tacis, nei considerando viene indicato che:

- a) alle gare per l'aggiudicazione di forniture, opere e servizi dovrà essere assicurata la più ampia partecipazione possibile, in condizioni di parità;
- b) la Commissione deve garantire trasparenza e rigore nell'applicazione dei criteri di selezione, cercando al tempo stesso di diversificare tale selezione;
- c) è opportuno incoraggiare, sulla base più ampia possibile ed utilizzando i più moderni mezzi di comunicazione, i soggetti interessati a chiedere di essere presi in considerazione per un invito a presentare offerte.

7. L'articolo 6 del medesimo regolamento fissa a 200 000 euro l'importo oltre il quale i contratti di servizi vengono aggiudicati, di norma, mediante licitazione privata.

## LE FASI PRINCIPALI DELLA LICITAZIONE PRIVATA

8. Che si tratti di Phare o di Tacis, le procedure ristrette per le gare di appalto si articolano in quattro fasi principali:

- a) l'invito a manifestare interesse per il progetto proposto;
- b) la costituzione di un elenco ristretto di imprese che saranno invitate a partecipare alla gara;
- c) l'invito a presentare offerte e la comunicazione delle modalità di presentazione delle stesse;
- d) la valutazione delle offerte presentate, in base alla quale viene selezionata l'offerta migliore.

L'invito a manifestare interesse e la costituzione degli elenchi ristretti sono fasi essenziali per quanto riguarda il rispetto dei principi della parità di trattamento per la partecipazione agli appalti (articolo 114 del regolamento finanziario). Parimenti, la

<sup>(1)</sup> Cinque contratti Tacis esaminati ai fini della DAS sono anteriori al 1996.

<sup>(2)</sup> Regolamento (CEE) n. 3906/89 del Consiglio del 18 dicembre 1989 (GU L 375 del 23.12.1989), modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1268-1999 del Consiglio del 19 giugno 1999 (GU L 161 del 26.6.1999).

<sup>(3)</sup> Regolamento (CE) n. 1279/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 (GU L 165 del 4.7.1996).

scelta dell'offerta più vantaggiosa dal punto di vista economico si basa sui criteri adottati per valutare le offerte (articolo 117 del regolamento finanziario) comunicati nell'invito a presentare offerte.

9. Quando le operazioni sono gestite in maniera centralizzata, come avviene per i programmi Tacis e per le azioni del programma Phare che interessano più paesi o per quelle condotte, all'epoca, negli Stati baltici, i servizi centrali della Commissione sono direttamente responsabili dello svolgimento delle procedure. Quando le operazioni sono condotte nel quadro del sistema di gestione decentrata, le procedure DIS sono per lo più applicate dalle autorità del paese beneficiario, coadiuvate nella maggior parte dei casi da assistenti tecnici occidentali e sotto la supervisione delle delegazioni della Commissione in loco. In tutti i casi, la Commissione mantiene la responsabilità complessiva della buona esecuzione degli stanziamenti di bilancio.

### ***L'invito a manifestare interesse***

10. Questa fase, finalizzata a garantire la più ampia concorrenza possibile, consiste nell'informare ogni impresa od organismo interessato circa la prossima aggiudicazione di un appalto. Questa informazione viene diffusa attraverso la Gazzetta ufficiale o Internet (dall'ottobre 1996 per i contratti di servizi di importo superiore a 200 000 euro).

### ***La costituzione degli elenchi ristretti***

11. I servizi della Commissione o le UGP <sup>(1)</sup>, sulla base delle manifestazioni di interesse e dei registri dei contraenti in loro possesso, compilano un elenco ristretto di imprese in cui vengono incluse solo quelle giudicate più idonee all'esecuzione dell'intervento in causa. Gli elementi presi in considerazione per la costituzione dell'elenco ristretto sono riportati in una relazione inserita nel fascicolo di gara.

12. Per garantire una concorrenza sufficiente, per entrambi i programmi è stato stabilito il numero minimo di imprese che devono figurare sull'elenco ristretto: sette per i contratti di importo non superiore ad 1 milione di euro e dieci per gli altri. Il punto 11 dell'allegato II del regolamento Tacis precisa inoltre che, nel caso di progetti di grande complessità, verrà suggerita la formazione di consorzi tra imprese.

### ***Gli inviti a presentare offerte***

13. Le imprese prescelte alla fine della fase di preselezione sono invitate a presentare un'offerta di servizi. A tal fine, ricevono un fascicolo completo contenente i seguenti documenti:

- a) l'elenco delle imprese invitate a presentare offerte;
- b) le istruzioni agli offerenti;
- c) le norme applicabili alle offerte e all'aggiudicazione dei contratti per la fornitura di servizi finanziati da Phare e Tacis;
- d) il contratto standard, con i relativi allegati, tra cui il capitolato d'oneri specifico per quel particolare appalto.

14. Le istruzioni precisano la struttura, il contenuto, le condizioni e i termini di presentazione delle offerte, nonché i criteri adottati per aggiudicare il contratto. Sulla base di questi elementi, l'offerente elabora la propria offerta.

15. Il processo di selezione si articola sempre in due fasi: una valutazione tecnica seguita da una valutazione finanziaria. Tali valutazioni incidono rispettivamente nella misura del 70 % e del 30 % sul giudizio finale.

### ***La valutazione delle offerte***

#### ***Il comitato di valutazione***

16. Le offerte sono valutate da un comitato ad hoc. Per quanto riguarda i contratti aggiudicati sotto la diretta autorità della Commissione, i comitati di valutazione sono composti, dall'ottobre 1996, di un presidente (senza diritto di voto) appartenente al personale statutario della Commissione e di cinque valutatori (due rappresentanti della Commissione, un rappresentante del beneficiario finale, due esperti esterni o interni alla Commissione). Per i contratti Phare decentrati, la composizione del comitato è stabilita dall'ordinatore locale e può includere un esperto esterno.

17. Al momento dell'apertura delle offerte, il comitato di valutazione si accerta che ogni offerta sia pervenuta entro i termini e che la proposta tecnica e la proposta finanziaria siano ben distinte. Successivamente, nel corso della valutazione tecnica e di quella finanziaria, verifica che la documentazione sia stata presentata conformemente alle norme previste. In ciascuna di queste fasi, il comitato redige un verbale dei lavori.

#### ***La valutazione tecnica***

18. L'esame delle proposte tecniche costituisce la prima fase della valutazione propriamente detta e consta generalmente di due parti:

- a) un esame delle proposte scritte;

<sup>(1)</sup> Unità di gestione dei programmi.

b) un colloquio con i principali soggetti in causa (capo progetto, esperti a lungo termine, ecc.).

19. Le offerte tecniche sono valutate in funzione di diversi parametri che, in linea di principio, sono riportati nelle istruzioni agli offerenti. Si tiene conto dell'organizzazione proposta, dell'esperienza dell'offerente e della qualità del personale proposto, nonché del ricorso ad esperti locali che deve favorire, in genere, il trasferimento di conoscenze e il conseguimento di risultati durevoli. Solo le imprese che hanno ottenuto una valutazione tecnica superiore al 65 % vengono sottoposte alla valutazione finanziaria (cfr. il paragrafo 15).

#### **La valutazione finanziaria**

20. Le istruzioni agli offerenti precisano sempre che gli onorari proposti devono essere contenuti entro limiti tariffari ragionevoli di mercato e che l'importo totale dell'offerta non può superare un bilancio indicato per ciascuna gara d'appalto.

21. Per gli appalti del programma Tacis, le informazioni riguardanti la valutazione finanziaria non sono maggiormente dettagliate; per contro, le istruzioni interne della Commissione (4 ottobre 1996) richiedono, per gli appalti Phare, di indicare il metodo utilizzato per la valutazione finanziaria. Per questi ultimi appalti viene adottato, in linea di massima, uno dei due metodi seguenti:

- a) il confronto tra i prezzi totali, al netto delle spese rimborsabili;
- b) il confronto tra i prezzi unitari (prezzo totale meno spese rimborsabili, diviso per il numero di giorni-uomo proposto).

22. I punti attribuiti alla proposta finanziaria si aggiungono a quelli riconosciuti all'offerta tecnica e concorrono alla formazione del punteggio finale. L'offerta con il punteggio complessivo più alto viene considerata la più vantaggiosa sotto il profilo economico e, in linea di principio, vince la gara d'appalto.

#### **OSSERVAZIONI RELATIVE ALLE LICITAZIONI PRIVATE**

23. I controlli hanno evidenziato difficoltà nelle varie fasi della procedura di gara. I problemi più rilevanti riguardano, tuttavia, la valutazione delle offerte e la gestione dei fascicoli. Tali carenze riguardano 47 fascicoli Phare, sugli 80 esaminati, e 21 fascicoli Tacis, sui 40 esaminati.

24. Sui 68 casi in cui sono stati riscontrati problemi ritenuti rilevanti (cfr. la *tabella*), tali problemi hanno influito direttamente sull'esito dell'aggiudicazione in 8 casi e potrebbero aver influito su di essa in 12 casi. In questi ultimi, l'assenza di documentazione giustificativa non permette di pronunciarsi al riguardo.

Tabella

## Problemi considerati rilevanti nel campione di 120 contratti esaminato

	Numero di gare d'appalto esaminate	Numero delle gare d'appalto che presentano problemi importanti									
		Offerte finanziarie non fornite	Relazione di valutazione non fornita	Accettate malgrado confusione di interessi	Pratica discutibile nel corso della valutazione	Dispersione dei voti con incidenza sui risultati	Esclusione dal calcolo degli esperti locali	Differenza tra i criteri indicati e quelli applicati	Almeno un problema rilevante	Problema che ha influito sul risultato	Problema che potrebbe aver influito sul risultato
Tacis	40	15	1	1		3	9	3	21	3	4
Phare (gestione accentrata)	31	19	3				4	6	22	2	5
Gare d'appalto gestite da Bruxelles	71	34	4	1	0	3	13	9	43	5	9
Bulgaria	15	4		3	1	1		2	10	1	3
Lettonia	3							2	2		
Polonia	14	2			1	1		1	5	1	
Romania	17	2		1	1	1	2	1	8	1	
Gare d'appalto gestite a livello locale	49	8		4	3	3	2	6	25	3	3
<b>Totale campione</b>	<b>120</b>	<b>42</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>68</b>	<b>8</b>	<b>12</b>

**Elenchi ristretti****Qualità della preselezione**

25. A tutti i contratti esaminati, ad eccezione di quattro contratti Phare per i quali non è stato possibile ottenere la documentazione, è stata data la pubblicità richiesta dalla normativa.

26. La forma e il contenuto delle relazioni di preselezione variano in maniera sensibile a seconda dei programmi e dei responsabili della gestione. Nel quadro della gestione decentrata Phare, viene utilizzata una griglia di valutazione costituita da criteri predefiniti che porta ad attribuire un punteggio globale. Vengono così ammesse alla fase successiva solo le imprese che hanno ottenuto un punteggio superiore ad una soglia fissata al 65 %. Dall'entrata in vigore dell'ultima versione delle procedure di gestione decentrata (settembre 1997), questa preselezione viene effettuata da un comitato ad hoc che comprende tre persone designate dall'ordinatore locale.

27. Per quanto riguarda il programma Tacis, la compilazione dell'elenco ristretto si basa sostanzialmente su una valutazione del responsabile della gestione della Commissione, avallata dall'ordinatore.

28. Per 34 fascicoli Phare e sette fascicoli Tacis manca un documento contenente le motivazioni che dovrebbero corroborare la compilazione dell'elenco ristretto per garantire un'effettiva concorrenza.

29. Indipendentemente dal numero delle imprese invitate a presentare offerte, la percentuale di quelle che superano la fase della valutazione tecnica è un indicatore dell'interesse mostrato per il contratto e di conseguenza del livello di concorrenza ottenuto mediante l'elenco ristretto. Per 13 contratti Phare e tre contratti Tacis (allegato I), un solo offerente ha superato la selezione tecnica e si è visto, ipso facto, aggiudicare il contratto.

**Concorrenza limitata**

30. Le norme relative al numero minimo di imprese da iscrivere negli elenchi ristretti hanno avuto scarsi effetti a livello pratico perché, nella maggior parte dei casi, sono state autorizzate la formazione di consorzi e la conclusione di contratti di subappalto tra imprese iscritte su uno stesso elenco ristretto, limitando così la concorrenza tra offerenti (cfr. il riquadro n. 1). Il manuale delle procedure di cui al paragrafo 3, vieta ormai tali raggruppamenti.

31. Ad esempio, in 34 delle 80 gare d'appalto Phare esaminate e in 31 delle 40 gare d'appalto Tacis considerate, le imprese iscritte sull'elenco ristretto hanno formato raggruppamenti. Inoltre, in 38 casi per Phare e 11 casi per Tacis, il numero delle offerte pervenute non superava la metà di quello degli inviti a presentare offerte inviati, principalmente per effetto dei raggruppamenti (Allegato II). Inoltre, in un fascicolo Tacis, la procedura seguita da un offerente per costituire un consorzio comportava elementi discutibili (cfr. il riquadro n. 1, paragrafo 35).

**Riquadro n. 1***Phare*

32. N. 105: 1 milione di euro. L'elenco ristretto per l'aggiudicazione di un appalto nel settore dell'energia in Romania comprendeva undici imprese. A seguito di raggruppamenti, sono state presentate solo tre offerte.

33. N. 110: 2,3 milioni di euro. Le istruzioni fornite agli offerenti per un'operazione di sviluppo istituzionale in Romania richiedevano, da un lato, la formazione di consorzi tra le imprese iscritte sull'elenco ristretto e auspicavano, dall'altro, il mantenimento di una situazione di concorrenza normale. Alla fine, ne sono risultate solo due offerte che riunivano sei delle 16 imprese invitate a partecipare.

*Tacis*

34. N. 24: 2 milioni di euro. Per un appalto nel settore dei trasporti, nonostante fossero state inizialmente invitate a presentare offerte otto imprese, sono pervenute solo due offerte, le quali associavano cinque imprese che avevano superato la fase di preselezione.

35. N. 27: 2,5 milioni di euro. Per l'aggiudicazione di un appalto per la progettazione di un sistema di pagamenti tramite carta bancaria in Russia, uno degli offerenti è stato contattato in due occasioni (prima direttamente, poi tramite un intermediario) affinché partecipasse ad un consorzio insieme a una delle altre imprese preselezionate. L'intermediario si è detto certo dell'aggiudicazione del contratto nel caso l'offerente contattato avesse accettato la sua proposta che prevedeva la partecipazione al consorzio e il pagamento di una commissione. L'offerente in questione ha respinto la proposta e ha segnalato il fatto ai servizi della Commissione. Benché tali elementi siano stati confermati da due funzionari della Commissione, il contratto è stato aggiudicato al consorzio di cui faceva parte l'impresa incriminata.



36. Le relazioni di valutazione Tacis menzionano esplicitamente quali soci del consorzio erano inizialmente iscritti sull'elenco ristretto. Tale informazione, invece, non è sempre riportata nei fascicoli Phare.

### ***Le informazioni fornite agli offerenti***

#### **Modalità di formazione dei consorzi**

37. Le istruzioni precisano in genere che sono ammessi i consorzi e i contratti di subappalto tra imprese iscritte sull'elenco ristretto. Talvolta, però, queste associazioni non sono autorizzate (quattro casi Phare e sei casi Tacis). La collaborazione è possibile secondo diverse modalità, ma siccome la scelta di una determinata opzione non è mai motivata, è difficile esprimere un giudizio circa le ragioni di tale scelta.

#### **Indicazione dei criteri della valutazione finanziaria**

38. Per gli appalti Tacis non viene indicato alcun metodo specifico. Ciò non è in linea né con le disposizioni dell'articolo 117 del regolamento finanziario, né con le pratiche più appropriate in base alle quali, quando l'appalto deve essere aggiudicato all'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico (e non mediante trattativa privata), il capitolato d'oneri o il bando di gara devono riportare i criteri seguiti per l'aggiudicazione.

39. In 34 degli 80 fascicoli Phare esaminati quest'informazione non è stata fornita. Inoltre, per 12 appalti Phare, i fascicoli della Commissione non contenevano le istruzioni agli offerenti.

### ***Il ricorso agli esperti esterni***

40. Gli esperti esterni partecipano, da un lato, alla stesura dei capitolati d'oneri e, dall'altra, alla valutazione delle offerte. La collaborazione avviene sulla base di contratti quadro che abbracciano la maggior parte dei settori d'intervento (13 per Phare e sei per Tacis) (cfr. il paragrafo 70). Due sono le vie possibili:

- a) il responsabile della gestione interno alla Commissione propone un esperto di sua conoscenza. La posizione amministrativa di questo esperto viene poi regolarizzata includendolo, dopo una trattativa, nelle équipe del contratto quadro;
- b) il responsabile della gestione interno alla Commissione indica al contraente il profilo desiderato e quest'ultimo propone un esperto iscritto sui suoi elenchi.

La procedura resta scarsamente trasparente e la protezione contro possibili confusioni di interessi si basa su un sistema formale di dichiarazione sull'onore (cfr. il riquadro n. 2).

41. A partire dal 2000, l'utilizzazione di nuovi contratti quadro (almeno tre per ciascun settore d'intervento) dovrebbe consentire di migliorare la situazione. I responsabili della gestione non dovrebbero più proporre candidati e i profili professionali richiesti verrebbero sottoposti parallelamente a tre firmatari di contratti quadro nel settore in questione.

42. Per rendere i sistemi più efficaci, la Commissione dovrebbe costituire, per i programmi nel settore degli aiuti esterni, una base dati contenente le informazioni essenziali sugli esperti. Tale strumento consentirebbe di:

- a) limitare, sin dall'inizio, i rischi di confusione di interessi. In due casi, esperti con i quali era stato sottoscritto un contratto quadro hanno ufficialmente manifestato il loro interesse per contratti relativi alla fornitura di servizi nel loro settore di attività, anche se il loro contratto lo vieta (N. 35: 0,9 milioni di euro; N. 51: 2,8 milioni di euro);
- b) far conoscere meglio, all'interno della Commissione, i profili e soprattutto le prestazioni degli esperti. Dato che all'interno dei servizi della Commissione vi è una notevole rotazione del personale e si fa ampio ricorso ad esperti esterni, appare indispensabile diffondere tali informazioni. Dall'ottobre 1996, nell'ambito di contratti quadro Phare, si è fatto ricorso ad oltre 2 000 esperti.

43. Confusioni di interessi sono state evidenziate in sette casi Phare e due casi Tacis. Le offerte presentate in queste condizioni sono state respinte in tre occasioni per quanto riguarda Phare e una volta per Tacis, ma non negli altri casi (cfr. il riquadro n. 2).

**Riquadro n. 2***Phare*

44. N. 101: 1,5 milioni di euro. Il redattore di un capitolato d'oneri relativo ad un progetto pilota per il catasto regionale in Bulgaria è stato proposto come esperto a lungo termine nell'offerta di un'impresa. Quest'ultima si è trovata così a godere di un vantaggio decisivo e ha potuto vincere l'appalto. Questa confusione di interessi non è stata menzionata nei verbali del comitato di valutazione, ma in una relazione di sorveglianza presentata successivamente. Non solo il contratto è stato firmato con l'impresa chiamata in causa, ma l'esperto ha continuato a far parte anche del gruppo responsabile dell'assistenza tecnica.

*Tacis*

45. N. 80: 2,9 milioni di euro. Per un contratto Tacis relativo al settore dell'ambiente, una persona, consultata dai servizi della Commissione per la stesura del capitolato d'oneri del progetto, è stata proposta come coordinatore in una delle offerte presentate per quello stesso progetto. La confusione d'interessi non ha condotto all'esclusione né dell'esperto, né dell'impresa interessata, la quale ha vinto la gara d'appalto grazie ad un punteggio molto alto nella valutazione tecnica.

**La valutazione delle offerte****Funzionamento dei comitati di valutazione**

46. Benché i membri del comitato siano tenuti a partecipare alle riunioni di valutazione, per cinque fascicoli Phare e un fascicolo

Tacis, alcuni valutatori non hanno assistito a tutte le riunioni. In un caso, il valutatore assente è stato considerato semplice osservatore e la sua valutazione non è stata presa in considerazione. Nel caso di Phare, il comitato ha accettato soluzioni discutibili: in particolare, la sostituzione di valutatori a procedura avviata, l'attribuzione di punteggi per fasi della valutazione alle quali questi valutatori non avevano partecipato e la firma dei fogli di presenza delle riunioni da parte degli assenti (cfr. il riquadro n. 3).

**Riquadro n. 3***Phare*

47. N. 104: 0,9 milioni di euro. Nel caso di un contratto riguardante il settore del turismo in Polonia, i punteggi attribuiti dal valutatore presente in alcune fasi della valutazione sono stati semplicemente riconfermati per le fasi in cui era assente. Inoltre, nonostante tali assenze, il valutatore ha firmato i fogli di presenza delle riunioni alle quali non aveva partecipato.

48. N. 29: 1,8 milioni di euro. Per un contratto nel settore della commercializzazione di prodotti agricoli, l'esperto indipendente ha presentato alla Commissione una relazione in cui metteva in dubbio la serietà, la competenza e l'indipendenza degli altri membri del comitato in occasione della valutazione delle offerte. Concludeva che quella valutazione non era stata condotta seriamente.

49. N. 109: 1,4 milioni di euro. Per un progetto in materia di formazione, uno dei valutatori esterni cita nella sua relazione le frequenti assenze degli altri membri del comitato. In una occasione egli afferma di essere stato addirittura l'unico valutatore presente ad un colloquio. Ciononostante, ogni valutatore ha attribuito un punteggio per ogni colloquio.

### Punteggi attribuiti alle offerte tecniche

50. Considerando il peso ad essa attribuito (70 %), la valutazione tecnica è determinante e qualunque scarto significativo di punteggio tra gli offerenti costituisce un grave svantaggio per il proseguimento della gara. Tale valutazione dev'essere quindi compiuta con la massima attenzione. In effetti, tra tutti i fascicoli esaminati, solo tre appalti sono stati aggiudicati ad un'impresa che non figurava in testa alla graduatoria stilata al termine della valutazione tecnica.

51. Per 16 fascicoli Phare e 12 fascicoli Tacis, i punteggi dei valutatori locali si discostavano fortemente da quelli attribuiti dagli altri membri del comitato e determinavano differenze significative tra le imprese valutate. In due casi per Phare e un caso per Tacis, tali scarti hanno indotto i servizi della Commissione ad annullare la valutazione delle offerte. In altri, i risultati sono stati mantenuti e la procedura è continuata (cfr. il riquadro n. 4). Queste differenze di comportamento dovrebbero essere dettagliatamente motivate, quando la decisione finisce per essere favorevole ad un offerente proprio in ragione di tali scarti (tre casi Phare e tre casi Tacis).

#### Riquadro n. 4

##### Phare

52. N. PL05: 0,4 milioni di euro. I punteggi attribuiti da un membro del comitato di valutazione hanno indotto ad aggiudicare un contratto in Polonia (assistenza tecnica alla privatizzazione) ad uno degli offerenti.

##### Tacis

53. N. 94: 3,9 milioni di euro. Un appalto Tacis per lo sviluppo delle risorse umane è stato aggiudicato all'impresa classificatasi seconda al termine della valutazione tecnica grazie ad un punteggio esagerato attribuitole dal solo esperto russo. Lo scarto tra i punti attribuiti da quest'ultimo alle prime due imprese era quattro volte superiore a quello tra i punti attribuiti agli stessi offerenti dagli altri valutatori. Se i punti dell'esperto russo non fossero stati considerati, il contratto sarebbe stato aggiudicato ad un'altra impresa.

54. Nessuna regola permette di giudicare in quali casi la procedura debba essere interrotta e in quali possa invece continuare. In tale contesto, sarebbe meglio escludere dal calcolo della media i voti estremi (ad esempio, quelli che presentano uno scarto, rispetto alla media, superiore ad una data soglia) oppure, all'occorrenza, fare riprendere la valutazione da un altro comitato.

disposto dell'articolo 117 del regolamento finanziario (cfr. il paragrafo 4). Infine, contrariamente a quanto viene indicato nelle istruzioni agli offerenti, nella maggior parte dei casi la selezione avviene già sulla base della proposta scritta. In effetti, solo le imprese che hanno ottenuto più del 65 % in occasione dell'esame tecnico del loro fascicolo sono invitate ai colloqui. Nella pratica, tuttavia, il punteggio tecnico attribuito alle offerte è stato in molti casi aumentato a seguito dei colloqui. Dal momento che l'esistenza di questo primo filtro non è mai menzionata, le informazioni trasmesse agli offerenti sono incomplete.

### Colloqui

55. I colloqui fanno parte della valutazione tecnica e i punti attribuiti contribuiscono a formare il punteggio tecnico finale. Per Phare, nella maggior parte dei casi, l'offerta scritta incide sulla valutazione tecnica nella misura dell'80 % e i colloqui del 20 %. Talvolta, però, i colloqui incidono in misura superiore al 20 % (12 fascicoli Phare); altre volte non sono nemmeno previsti dal comitato di valutazione (18 casi Phare). In 16 casi Phare e in tutti i casi Tacis, non viene indicata alcuna ponderazione precisa per il colloquio e l'aggiustamento risulta da una valutazione globale discrezionale.

### Metodi di valutazione finanziaria

57. Dall'esame dei fascicoli è emerso che i metodi di valutazione delle proposte finanziarie sono stati applicati in undici modi diversi per Phare e sei per Tacis (allegato IV). Questi metodi si distinguono in due gruppi: nel primo si confrontano gli importi globali mentre nel secondo il confronto avviene tra i costi unitari medi. Alcuni metodi del secondo gruppo comportano effetti contrari alle politiche annunciate peraltro dalla Commissione.

56. Nei fascicoli Phare non c'è nulla che spieghi la scelta delle opzioni accolte. Peraltro, quando i servizi della Commissione omettono di precisare nelle istruzioni agli offerenti se si terranno colloqui e non ne sottolineano l'importanza, non ottemperano al

58. Ad esempio, per calcolare il costo medio degli esperti, il costo totale degli esperti, sia UE che locali, viene diviso per le

prestazioni dei soli esperti dell'Unione europea (giorni-uomo). Questo metodo favorisce le offerte che privilegiano il ricorso ad esperti UE a scapito di quelle che scelgono esperti locali. Una siffatta procedura è in contraddizione con le intenzioni dichiarate sia nelle istruzioni agli offerenti che nelle istruzioni interne della Commissione (4 ottobre 1996) che mirano a favorire il ricorso agli esperti locali affinché i risultati ottenuti siano duraturi (cfr. il paragrafo 19).

59. Nel campione esaminato, non è stato tenuto conto della partecipazione di esperti dell'Est in sei appalti Phare e in nove appalti Tacis. In un solo caso (N. 62: 4,8 milioni di euro), un funzionario della Commissione ha chiesto che gli elementi di calcolo venissero modificati per mettere tutti gli offerenti sullo stesso piano.

### **Cambiamento dei metodi applicati per la valutazione finanziaria**

60. Nelle gare d'appalto Phare, anche se i criteri di valutazione vengono effettivamente comunicati agli offerenti, talvolta il comitato di valutazione ne utilizza altri. Le valutazioni di 12 contratti Phare, sugli 80 esaminati, sono avvenute in condizioni discutibili. Questa pratica può indurre in errore gli offerenti che elaborano la loro offerta in base ai criteri indicati. In due dei 12 contratti in causa, se i criteri fossero stati rispettati il contratto sarebbe stato aggiudicato ad un altro offerente. Per altri due fascicoli, la mancanza delle offerte finanziarie non consente di affermare che, se fosse stato applicato il metodo inizialmente previsto, i contratti sarebbero stati aggiudicati agli stessi offerenti (cfr. il riquadro n. 5).

**Riquadro n. 5***Phare*

61. N. 33: 11,7 milioni di euro. Le istruzioni fornite agli offerenti precisavano che le proposte finanziarie sarebbero state valutate in base al costo medio unitario degli esperti (prezzo totale meno spese rimborsabili, diviso per le prestazioni degli esperti espresse in giorni-uomo). Queste istruzioni precisavano inoltre (al paragrafo C.2.1) che una ripartizione inesatta tra i costi diretti e le spese rimborsabili avrebbe potuto comportare il rifiuto dell'offerta e che ogni spesa relativa al sostegno del progetto doveva rientrare nella rubrica dei costi diretti. Nessuna di queste disposizioni è stata applicata.

Le valutazioni finanziarie sono state effettuate, in effetti, sulla base del costo totale al netto delle spese rimborsabili, ma senza tenere conto del numero di esperti, favorendo così, a parità di prezzo, le offerte che prevedevano il ricorso ad un numero ridotto di esperti. Inoltre, l'offerta prescelta include tra le spese rimborsabili diverse azioni di sostegno, in particolare 288 000 euro per le antenne locali, spese che avrebbero dovuto invece figurare tra i costi diretti. Questa proposta avrebbe dovuto essere respinta, sin dall'apertura delle offerte, a causa dell'errata ripartizione dei costi. Infine, l'esame delle proposte finanziarie evidenzia che le voci incluse tra le spese rimborsabili variano da un'offerta all'altra e che, prima di procedere alla valutazione finanziaria, non vengono effettuate le rettifiche necessarie per consentire un confronto tra dati della stessa natura. Ne consegue quindi che, se i criteri di valutazione indicati agli offerenti fossero stati applicati, l'impresa selezionata non sarebbe stata scelta, in quanto si sarebbe classificata all'ultimo posto.

*Elementi di calcolo*

— Valutazione effettuata senza rispettare i criteri indicati:

	<b>Onorari + Costi diretti</b>		<b>Graduatoria finale</b>
a)	1 747 865		(1)
b)	1 908 080		(2)
c)	2 088 570		(3)

— Valutazione effettuata in base ai criteri indicati:

	<b>Onorari + Costi diretti</b>	/	<b>U x G Esperti UE + locali</b>		<b>Graduatoria finale</b>
a)	1 747 865	/	3 595	= 486,19	(3)
b)	1 908 080	/	5 876,5	= 324,7	(1)
c)	2 085 570	/	4 935,5	= 422,57	(2)

62. N. 56: 4 milioni di euro. Le istruzioni fornite agli offerenti per un contratto di assistenza tecnica in Lettonia indicavano che le proposte finanziarie sarebbero state valutate sulla base del costo medio unitario degli esperti. Gli offerenti avevano quindi interesse a ridurre il più possibile questo costo medio, in particolare ricorrendo maggiormente ad esperti locali i cui onorari sono, in linea di principio, meno elevati. In realtà, il risultato della valutazione è stato falsato giocando sugli elementi del calcolo. Il costo totale degli esperti, sia europei che locali, è stato infatti diviso per la durata delle prestazioni dei soli esperti UE. Di conseguenza, è stata accettata l'offerta che privilegiava il ricorso ad esperti europei (costosi) piuttosto che ad un numero maggiore di esperti locali (i cui costi sono meno elevati). Senza tale intervento sugli elementi del calcolo, l'appalto sarebbe stato vinto da un'altra impresa.

*Elementi di calcolo*

— Valutazione effettuata senza rispettare i criteri indicati:

	<b>Onorari + costi diretti</b>	/	<b>U x G Esperti UE</b>		<b>Graduatoria finale</b>
a)	3 338 870	/	2 486	= 1 343	(2)
b)	3 184 420	/	3 333	= 955	(1)

— Valutazione effettuata in base ai criteri indicati:

	<b>Onorari + costi diretti</b>	/	<b>U x G Esperti UE + locali</b>		<b>Graduatoria finale</b>
a)	3 338 870	/	10 780	= 310	(1)
b)	3 184 420	/	6 235	= 511	(2)

63. Per Tacis, benché l'informazione non venga comunicata agli offerenti, in tre casi sono state rilevate contraddizioni tra i criteri inizialmente stabiliti dal comitato di valutazione e il modo in cui questi sono stati di fatto applicati, senza però che tali modifiche abbiano influito sull'esito della valutazione.

### **Gestione dei fascicoli**

64. Anche se i fascicoli Tacis sono più completi e di migliore qualità di quelli Phare, sono emersi tre tipi di carenze nella tenuta dei fascicoli da parte dei servizi della Commissione:

- a) dispersione dei documenti;
- b) documentazione incompleta o smarrita;
- c) difficoltà o addirittura impossibilità di individuare il responsabile della gestione del progetto (alcuni di questi, infatti, assunti con contratti a tempo determinato, avevano lasciato la Commissione).

65. Per 27 fascicoli Phare e 15 fascicoli Tacis, non è possibile giudicare appieno la regolarità delle procedure di aggiudicazione degli appalti poiché mancano le offerte respinte o le relazioni di valutazione. Non sono sempre disponibili, inoltre, le informazioni necessarie a capire veramente come si sia svolta la procedura. Elementi importanti della corrispondenza non sono stati inclusi nei fascicoli, i quali, inoltre, non contengono sistematicamente tutte le relazioni redatte dagli esperti incaricati della valutazione, anche nei casi di gestione centralizzata.

66. La gestione dei fascicoli del programma Tacis è stata affidata ad un ufficio di assistenza tecnica (UAT), mentre per il programma Phare è stata posta in atto dalle autorità contraenti locali e dalla Commissione. Dopo essere stati gestiti in modo centralizzato, a partire dal secondo semestre 1998 i fascicoli Phare riguardanti programmi nazionali sono stati trasferiti presso le delegazioni, quelli riguardanti programmi che interessano più paesi presso l'SCR.

67. Le modalità con cui sono stati effettuati tali trasferimenti non sono state soddisfacenti. In primo luogo, la maggior parte dei fascicoli inviati alle delegazioni si sono rivelati incompleti. Inoltre, questi fascicoli sono stati trasmessi in modo disorganico e senza che il loro contenuto fosse notificato con precisione. In occasione delle missioni in loco, nel giugno 1999, le delegazioni non avevano ancora ricevuto direttive (circa la struttura e il contenuto) per l'archiviazione dei fascicoli.

68. Per quanto riguarda Tacis, appare poco prudente affidare ad un operatore privato informazioni così delicate come quelle connesse all'aggiudicazione di appalti a cui possono partecipare imprese appartenenti allo stesso gruppo di quell'operatore.

69. Questa situazione è il risultato di carenze amministrative più volte sottolineate nelle relazioni della Corte: un'eccessiva rotazione dei responsabili della gestione, unita all'assenza di regole chiare riguardo alla tenuta, all'organizzazione e all'archiviazione dei fascicoli. Tali carenze nella gestione non consentono di garantire la continuità delle funzioni in seno ai servizi responsabili della gestione (memoria istituzionale). Per quanto riguarda la documentazione relativa ai contratti, per la quale può essere chiamata in causa la responsabilità della Commissione, si auspica un maggior rigore sul piano amministrativo.

### **OSSERVAZIONI RELATIVE AI CONTRATTI QUADRO**

70. Per accelerare l'esecuzione dei programmi Phare e Tacis e ridurre il numero delle procedure di gara (allegato V), la Commissione ha stipulato contratti quadro in diversi settori (13 per Phare e sei Tacis). Questi contratti quadro sono stati aggiudicati mediante procedura aperta. I fascicoli dei contratti Phare esaminati sono stati smarriti dai servizi della Commissione.

71. La Commissione impone il ricorso ai contratti quadro per qualsiasi contratto relativo alla fornitura di servizi di importo inferiore a 300 000 euro e di durata inferiore a 18 mesi. Questi contratti vengono utilizzati in particolare per l'assunzione degli esperti incaricati di redigere i capitolati d'oneri e di valutare le offerte (cfr. il paragrafo 40).

72. Per Phare, questi contratti sono stati sottoscritti nel settembre e nell'ottobre 1996. A quel tempo, era stato previsto che la loro durata sarebbe stata limitata a due anni senza possibilità di proroga. In seguito, tutti questi contratti sono stati prorogati per tre volte, per cui la loro durata è stata portata a quasi tre anni e mezzo complessivi. Il valore cumulato di questi contratti è quasi di 106 milioni di euro (allegato V).

73. Per quanto riguarda Tacis, nel maggio 1998 sono stati stipulati sei contratti quadro. Su 45 offerte ricevute per i sei settori in causa, 26 sono state respinte perché non presentavano il numero minimo di esperti richiesto (70).

74. La condizione relativa al numero minimo di esperti, che ha gravemente limitato la concorrenza, appare discutibile. Spesso, infatti, i responsabili della gestione del progetto in seno alla Commissione propongono loro stessi degli esperti che vengono iscritti a posteriori sull'elenco del contraente (cfr. il paragrafo 40). Nel caso particolare del settore delle risorse umane, nove delle dieci offerte pervenute sono state escluse per questo motivo, rendendo così impossibile un'effettiva concorrenza. Per quattro dei sei settori, una sola impresa è rimasta in gara fino alla valutazione finanziaria e si è così aggiudicata il contratto.

75. Infine, i nuovi principi adottati nel giugno 1999 per

disciplinare il ricorso agli uffici di assistenza tecnica (UAT) <sup>(1)</sup> precisano che gli appalti relativi agli UAT devono essere soggetti al parere preventivo della commissione consultiva per gli acquisti e i contratti (CCAC). Come gli UAT, i nuovi contratti quadro dovrebbero essere anch'essi sottoposti in futuro al parere della CCAC.

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

76. L'indagine evidenzia diversi problemi nell'aggiudicazione degli appalti di servizi. I più rilevanti riguardano la valutazione delle offerte e l'esistenza di documenti giustificativi. Tali constatazioni riguardano più della metà dei fascicoli Phare e Tacis esaminati (cfr. la tabella).

### *Concorrenza tra gli offerenti*

77. Benché il ricorso alla procedura ristretta per le gare d'appalto non comporti necessariamente una restrizione della concorrenza, nondimeno talune decisioni hanno finito per limitare la concorrenza. Così è avvenuto, ad esempio, nel caso della formazione di consorzi o del ricorso ai contratti di subappalto autorizzati tra le imprese iscritte su uno stesso elenco ristretto (cfr. i paragrafi 25-36).

78. Le associazioni tra imprese iscritte su uno stesso elenco ristretto sono ormai vietate, al fine di evitare intese il cui principale effetto consiste nel limitare la concorrenza. Tuttavia, potrebbero essere autorizzate le associazioni con le altre imprese, in particolare quelle che hanno manifestato interesse per il progetto, ma non sono state inserite nell'elenco ristretto.

### *Trasparenza delle procedure*

79. Nelle istruzioni fornite agli offerenti, i criteri e le modalità di aggiudicazione di un appalto non sono sempre specificati o spiegati (Phare), oppure sono omessi (Tacis). Le omissioni riguardano innanzitutto i colloqui, che possono essere organizzati o meno e assumere un'importanza variabile a seconda degli appalti (cfr. i paragrafi 55-56). Esse sono particolarmente preoccupanti quando concernono i criteri adottati per la valutazione finanziaria (cfr. i paragrafi 38-39). La maggior parte dei fascicoli non contiene le offerte finanziarie respinte, il che non consente una corretta verifica della procedura (cfr. i paragrafi 64-69).

80. In un siffatto contesto, le procedure di aggiudicazione degli appalti sono discutibili quando le valutazioni avvengono con

modalità diverse da quelle indicate agli offerenti (cfr. i paragrafi 57-63).

81. Se la Commissione vuole raggiungere gli obiettivi di trasparenza che si è prefissa in materia di aggiudicazione di contratti d'appalto, in futuro è opportuno che:

- a) attiri l'attenzione degli offerenti sul peso attribuito ai colloqui e indichi loro i metodi seguiti per la valutazione tecnica e la valutazione finanziaria;
- b) accerti che i comitati di valutazione si attengano alle modalità e ai criteri di valutazione indicati agli offerenti e che motivino sempre dettagliatamente le loro decisioni e iniziative;
- c) ponga in essere un sistema di archiviazione standardizzato che riunisca in uno stesso fascicolo tutte le informazioni relative alla gara d'appalto (offerte ricevute, relazioni dettagliate degli esperti incaricati della valutazione, corrispondenza, documenti relativi alle trattative);
- d) trasmetta istruzioni chiare e comuni a tutte le sue delegazioni in materia di archiviazione e ne controlli l'effettiva applicazione;
- e) documenti in modo preciso e completo, ai fini della trasparenza, il seguito dato ai reclami e alle irregolarità.

### *Efficacia delle procedure*

82. La continuità del servizio pubblico e una conoscenza sufficiente delle procedure non sono garantite in maniera efficace né attraverso il personale (soggetto a una notevole rotazione), né attraverso i fascicoli, che sono spesso incompleti, né mediante le disposizioni normative, che non sono chiare (cfr. i paragrafi 4-7, 64-69).

### *Responsabilità dei soggetti coinvolti nelle procedure*

83. Assenze di valutatori e l'attribuzione di punteggi che presentano scarti eccessivi possono essere indice di una mancanza di rigore e d'indipendenza da parte dei valutatori in questione (cfr. i paragrafi 40-45, 50-54).

84. Sarebbe auspicabile definire meglio la posizione dei soggetti coinvolti ed eliminare sin dall'inizio il rischio di una confusione dei ruoli. Ciò richiede in particolare la costituzione di una base dati contenente informazioni su tutti gli esperti esterni e sulle prestazioni da questi fornite nell'ambito di contratti successivi. Le discordanze constatate per quanto riguarda i punteggi attribuiti potrebbero essere attenuate eliminando alcuni punteggi estremi dal calcolo della media. Inoltre, il funzionamento dei comitati di valutazione verrebbe migliorato se un agente della Commissione partecipasse ai comitati di valutazione riuniti su iniziativa delle autorità contraenti decentrate (cfr. il paragrafo 16).

<sup>(1)</sup> Comunicazione del Commissario Liikanen alla Commissione, SEC(1999) 981 del 23.6.1999.

**Conclusione generale**

85. Se la procedura aperta è il mezzo più sicuro per garantire una partecipazione ampia e diversificata agli appalti, generalizzarne l'applicazione aumenterebbe sia il prezzo delle operazioni (personale, esperti, costi) sia i tempi. Inoltre, ben più del tipo di gara d'appalto, è il rigore delle procedure di preselezione, d'informazione e soprattutto di valutazione che deve essere oggetto di particolare attenzione.

86. Non vi sono ragioni che giustifichino così tante differenze tra Phare e Tacis nelle procedure adottate per l'attribuzione di

contratti di servizi. In tale contesto, l'armonizzazione delle procedure per l'attribuzione dei contratti di servizi all'interno della Commissione costituisce uno strumento importante per l'apporto di quel rigore che fino ad oggi è mancato. A tale proposito, la creazione dell'SCR e l'unificazione delle procedure applicabili ai contratti stipulati nel quadro della cooperazione a favore di paesi terzi è solo un primo passo. L'auspicata armonizzazione dovrebbe infatti essere realizzata a livello del regolamento finanziario applicabile al bilancio della Comunità. I problemi constatati non fanno che evidenziare l'urgenza di tale armonizzazione e il bisogno di adottare definitivamente norme più semplici. Occorrerebbe inoltre affidare compiti che si configurano per lo più come un servizio pubblico a personale più stabile nel tempo.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo nella riunione del 12 e 13 luglio 2000.

*Per la Corte dei conti*

Jan O. KARLSSON

*Presidente*

---



## ALLEGATO I

**Contratti Phare per i quali una sola impresa ha superato la fase della selezione tecnica**

(EUR)

N.	Importo	N. di imprese invitate	N. di offerte
1	880 090	6	3
2	2 697 200	10	3
3	609 500	12	3
4	1 039 830	8	2
5	915 638	8	7
6	3 999 854	12	6
7	1 600 000	10	5
8	890 000	7	3
9	744 725	7	2
10	892 942	7	4
11	896 520	11	4
12	478 850	11	2
13	79 330	8	4

**Contratti Tacis per i quali una sola impresa ha superato la fase della selezione tecnica**

(EUR)

N.	Importo	N. di imprese invitate	N. di offerte
1	1 299 950	7	5
2	3 995 377	9	6
3	2 347 049	8	6

## ALLEGATO II

**Evoluzione del numero medio di offerte nel corso della procedura**

Numero medio	Phare	Tacis
Manifestazioni di interesse	27,2	27,6
Imprese iscritte sull'elenco ristretto	9,5	8,4
Offerte pervenute	4,7	5,2
Offerte che arrivano alla valutazione finanziaria	2,4	2,7

## ALLEGATO III

**Superamenti dei limiti stabiliti dalle norme sugli appalti Tacis (1996, 1997 e 1998)**

(Mio EUR)

Contraente n.	1996	1997	Totale 1996 + 1997	1998	Importo cumulato
1	12,0	11,4	23,4	0,0	23,4
2	7,3	3,7	11,0	10,4	21,4
3	2,1	7,3	9,3	6,2	15,6
4	2,9	3,6	6,5	4,6	11,2
5	3,3	6,8	10,2	0,0	10,2
6	4,0	5,5	9,5	0,0	9,5
7	0,0	0,0	0,0	9,0	9,0
8	2,0	5,0	7,0	1,5	8,5
9	1,8	6,0	7,8	0,7	8,5
10	0,0	7,4	7,4	1,0	8,4
11	1,2	1,8	3,0	5,4	8,4
12	2,1	1,9	4,0	4,3	8,2
13	0,0	2,7	2,7	5,5	8,2
14	0,0	8,0	8,0	0,0	8,0
15	2,4	4,1	6,4	1,5	7,9
16	7,8	0,0	7,8	0,0	7,8

## ALLEGATO IV

## Metodi di valutazione finanziaria Phare

	Phare	Numero di casi	Numero di casi in cui il metodo utilizzato differiva dal metodo previsto
0	Mancanza di informazioni	7	0
1	Prezzo totale/durata delle prestazioni degli esperti UE	0	0
2	(Prezzo totale – onorari degli esperti locali)/durata delle prestazioni degli esperti UE	0	0
3	Prezzo totale	6	0
4	(Prezzo totale – onorari degli esperti locali – costo delle attrezzature)/durata delle prestazioni degli esperti UE	2	0
5	(Prezzo totale – costo delle attrezzature)/durata delle prestazioni degli esperti UE	0	0
6	Prezzo totale – spese rimborsabili	39	8
7	(Prezzo totale – spese rimborsabili)/durata delle prestazioni degli esperti UE	6	1
8	(Prezzo totale – spese rimborsabili)/durata delle prestazioni degli esperti	10	2
9	Onorari/durata delle prestazioni degli esperti	1	0
10	(Onorari + indennità)/durata delle prestazioni degli esperti	1	0
11	Prezzo totale + commissione	3	0
12	Valutazione in più fasi	1	1
13	Prezzo totale – costo delle attrezzature – costo dell'assistenza locale – spese di viaggio	1	0
14	Metodo 8 + commissione	1	0
	<b>Totale</b>	<b>78</b>	<b>12</b>
	+ 2 casi in cui una sola offerta superava la valutazione tecnica e per i quali non è stata effettuata alcuna valutazione finanziaria.		

## Metodi di valutazione finanziaria Tacis

	Tacis	Numero di casi
0	Mancanza di informazioni	0
1	Prezzo totale/durata delle prestazioni degli esperti UE	8
2	(Prezzo totale – onorari degli esperti locali)/durata delle prestazioni degli esperti UE	2
3	Prezzo totale	24
4	(Prezzo totale – onorari degli esperti locali – costo delle attrezzature)/durata delle prestazioni degli esperti UE	2
5	(Prezzo totale – costo delle attrezzature)/durata delle prestazioni degli esperti UE	1
6	Prezzo totale – spese rimborsabili	2
7	(Prezzo totale – spese rimborsabili)/durata delle prestazioni degli esperti UE	0
8	(Prezzo totale – spese rimborsabili)/durata delle prestazioni degli esperti	0
9	Onorari/durata delle prestazioni degli esperti	0
10	(Onorari + indennità)/durata delle prestazioni degli esperti	0
11	Prezzo totale + commissione	0
12	Valutazione in più fasi	0
13	Prezzo totale – costo delle attrezzature – costo dell'assistenza locale – spese di viaggio	0
14	Metodo 8 + commissione	0
	<b>Totale</b>	<b>38</b>
	+ 1 trattativa privata e 1 valutazione da parte della CCAM.	

## ALLEGATO V

## Elenco dei contratti quadro

(EUR)

Phare		
N.	Settore	Importi dei contratti al 30.6.1999
1	Esportazioni e investimenti	5 181 888
2	Agricoltura	7 533 795
3	Sanità	1 175 578
4	Energia	6 315 818
5	Pubblica amministrazione	19 045 019
6	Sviluppo sociale	7 543 984
7	Ambiente	18 235 197
8	Trasporti	15 290 569
9	Servizi bancari e finanziari	5 138 651
10	Poste e telecomunicazioni	2 537 760
11	Privatizzazioni e ristrutturazioni	3 225 216
12	Tecnologia dell'informazione	5 071 384
13	Sviluppo regionale	9 865 931
<b>Totale Phare</b>		<b>106 160 790</b>
Takis		
1	Infrastrutture (trasporti e telecomunicazioni)	0
2	Ristrutturazione e sviluppo delle imprese	1 996 420
3	Sviluppo delle risorse umane	794 026
4	Ambiente	10 601 395
5	Energia, compresa la sicurezza nucleare	87 600
6	Produzione, trasformazione e distribuzione prodotti alimentari	87 600
<b>Totale Takis</b>		<b>13 567 041</b>

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### INTRODUZIONE

1. Nella relazione in oggetto, la Corte esamina un'importante questione per la gestione dell'aiuto esterno della Comunità. Le difficoltà create dalla crescita dei due programmi Phare e Tacis tra il 1990 e il 1997, e la grande diversità delle procedure applicabili ai programmi della Commissione nelle diverse regioni geografiche, hanno indotto ad apportare, dalla fine del 1998, profonde modifiche a livello delle strutture dei servizi della Commissione e alle procedure di base, segnatamente nel quadro della riforma annunciata nel maggio 2000.

Gli obiettivi di tale riforma, orientati ai risultati, intendono migliorare, da un lato, la qualità degli interventi grazie a una maggiore programmazione e, dall'altro, ridurre i termini di attuazione dei progetti. Numerose valutazioni hanno confermato l'insufficienza di risorse umane e la complessità delle procedure, che rappresentano alcuni dei principali ostacoli ad un'attuazione rapida e soddisfacente dei programmi interessati. La riforma cerca di offrire soluzioni realistiche a tali problemi.

La Commissione annette la massima importanza al rispetto delle procedure di appalto: numerose misure sono state adottate nel quadro dei programmi Phare e Tacis, soprattutto dal 1997, per garantire una concorrenza più rigorosa e trasparente.

Il programma Phare, i cui beneficiari sono per la maggior parte paesi candidati all'adesione, si basa essenzialmente sul decentramento e sul trasferimento delle responsabilità di gestione dell'aiuto («deconcentrazione»), mentre il programma Tacis, destinato agli Stati dell'ex Unione Sovietica, è completamente centralizzato poiché i beneficiari non sono interessati dall'adesione. Nell'ambito di Phare, nella maggior parte dei casi le autorità nazionali sono responsabili delle procedure, si occupano del bando e dello svolgimento delle gare d'appalto e firmano i contratti, mentre nel caso degli appalti e contratti Tacis, tutte le operazioni vengono svolte dai servizi della Commissione.

Il programma Phare viene realizzato nel contesto nazionale di paesi in via di adesione, il cui livello di maturità e cultura amministrativa varia notevolmente da uno all'altro. In questa situazione, lo svolgimento delle procedure non può essere sempre completamente omogeneo e soddisfacente, malgrado gli sforzi compiuti dalla Commissione per formare le numerose amministrazioni aggiudicatrici interessate e pubblicare guide e manuali (segnatamente il manuale del sistema di gestione decentrato — DIS) volti a garantire la coerenza e la chiarezza delle procedure. Anche per quanto riguarda Tacis, la Commissione si è adoperata a fondo per mettere a punto strumenti di gestione completi e

chiari (ad esempio, il manuale delle operazioni Tacis). Alcune procedure seguite in un determinato periodo sono state abbandonate, e la Commissione ha approvato contratti di servizi standard e norme di aggiudicazione degli appalti che presentano numerose modifiche e numerosi miglioramenti.

### OSSERVAZIONI RELATIVE ALLE LICITAZIONI PRIVATE

23. La Corte ha riscontrato carenze in 47 degli 80 fascicoli Phare e in 21 dei 40 fascicoli Tacis esaminati. La Commissione constata che, per 21 fascicoli Phare e 15 Tacis, le carenze riguardano esclusivamente la tenuta dei fascicoli.

24. Senza rimettere in discussione la sostanza delle argomentazioni della Corte, la Commissione non condivide le conclusioni relative a 3 degli 8 casi citati.

### *Elenchi ristretti*

### **Qualità della preselezione**

28. Per quanto riguarda Phare, all'epoca l'elenco ristretto veniva compilato direttamente servendosi di una base di dati interna, il «Central Consultant Register» (CCR). Tutte le società interessate a partecipare a gare d'appalto avevano la possibilità di iscriversi a tale base di dati, purché dimostrassero la loro esperienza in un determinato settore. Al momento del bando di una gara d'appalto, le amministrazioni aggiudicatrici ricorrevano a tale elenco per selezionare gli offerenti. È per questa ragione che i giustificativi dettagliati della composizione degli elenchi ristretti non figurano nei fascicoli.

Nell'ambito del programma Tacis, la compilazione dell'elenco ristretto veniva controllata a diversi livelli, segnatamente dal capo dell'unità geografica interessata, dal capo dell'unità orizzontale responsabile del controllo, dal direttore e, all'occorrenza, dal vicedirettore generale, in funzione dell'importo del contratto. Ciascun elenco ristretto era corredato di norma di informazioni dettagliate che comprendevano l'elenco completo delle manifestazioni di interesse inviate dai diversi operatori per il progetto interessato, la motivazione della selezione proposta, l'elenco e l'importo dei contratti precedentemente ottenuti dagli operatori selezionati, e i progetti per i quali tali operatori erano stati iscritti nell'elenco ristretto. Il processo di controllo degli elenchi ristretti era accompagnato da garanzie di trasparenza. Se è vero che in certi casi alcune pezze giustificative non figurano negli archivi 1994-1998, a causa di successivi traslochi e di cambiamenti a livello di struttura, i fascicoli vengono sistematicamente archiviati dalla fine del 1998.

29. La prima fase di selezione è volta a verificare che le società dispongano della capacità economica e finanziaria richiesta, nonché dell'esperienza generale e delle referenze opportune. Questa prima fase non può assolutamente determinare a priori il numero delle offerte che verranno presentate e la loro qualità, che dipende dagli investimenti concessi dalla società per la gara d'appalto in questione, dal suo interesse per il progetto in funzione del capitolato d'onere, nonché da numerosi altri fattori tecnici.

Il fatto che la valutazione tecnica «promuova» soltanto una percentuale esigua di imprese, dimostra che i membri del comitato di valutazione procedono ad un esame approfondito e rigoroso degli aspetti qualitativi delle offerte. Inoltre, l'obiettivo di una gara d'appalto consiste proprio nella scelta di una sola delle offerte presentate.

### Concorrenza limitata

30. La costituzione di consorzi tra offerenti rappresenta una pratica espressamente incoraggiata nell'ambito dei programmi Phare

e Tacis per favorire la presentazione di offerte con un'ampia base europea, migliorare la capacità tecnica e le possibilità di trasferimento di know how degli offerenti e tener conto infine delle specificità della situazione prevalente nei paesi beneficiari e dell'entità dei problemi locali. Tale complementarità veniva considerata un importante vantaggio ed era frutto di una politica deliberata realizzata con l'accordo del Consiglio. Si tratta di una disposizione legale, che figura espressamente nel regolamento Tacis. Parallelamente all'avanzamento dei programmi, e in funzione dell'evoluzione della situazione prevalente nei paesi partner, tale politica è stata progressivamente allentata e infine abbandonata.

31. Le tabelle allegate alla relazione della Corte dimostrano che le gare d'appalto erano caratterizzate da una concorrenza ampia e leale (in media, per Phare, 27,2 manifestazioni d'interesse, 9,5 società nell'elenco ristretto, 4,7 offerte ricevute e 2,4 offerte giunte allo stadio della valutazione finanziaria e, per Tacis, 27,6 manifestazioni d'interesse, 8,4 società sull'elenco ristretto, 5,2 offerte ricevute e 2,7 offerte giunte allo stadio della valutazione finanziaria).

#### Riquadro n. 1

##### Phare

32. È del tutto consueto che in una gara d'appalto di servizi, a prescindere dal programma e dalla regione in questione (in questo caso, amministrazione aggiudicatrice rumena), il numero di offerte ricevute sia dello stesso ordine di grandezza (25 % circa). Inoltre, le 3 offerte ricevute raggruppavano 9 società.

33. In questo caso, l'amministrazione aggiudicatrice rumena ha ritenuto che il settore estremamente specifico del progetto e la complessità del capitolato d'onere rendessero indispensabile la costituzione di consorzi tra società di almeno due Stati membri. Il numero iniziale delle società invitate (16) dimostra un'ampia base di concorrenza, e 6 società hanno infine partecipato alle due offerte presentate.

##### Tacis

34. Come si è detto, la pratica in questione era pienamente conforme alle disposizioni del regolamento in vigore, e le due offerte pervenute raggruppavano 5 delle 8 imprese inizialmente invitate.

35. In questo caso, l'accusa poggiava sul sospetto che il rappresentante del paese beneficiario potesse non essere imparziale nella sua valutazione. Dato che la Commissione era al corrente di tali affermazioni, la valutazione è stata oggetto di particolare attenzione.

Dato che i comitati di valutazione Tacis sono costituiti da un numero elevato di membri (cinque), è estremamente difficile che uno solo di questi possa falsare l'esito di una valutazione. Al termine di questa, è emerso chiaramente che il voto del rappresentante del paese beneficiario non ha assolutamente influito sulla scelta finale nel modo indicato dalla Corte, poiché questi ha attribuito il miglior punteggio al denunciante e il risultato della valutazione sarebbe stato lo stesso se il suo punteggio non fosse stato preso in considerazione. Dato che dalla valutazione non sono emerse tracce di irregolarità, la Commissione ha proceduto all'aggiudicazione del contratto.

**Le informazioni fornite agli offerenti****Modalità di formazione dei consorzi**

37. Sia per Phare che per Tacis, gli offerenti vengono sistematicamente informati qualora non sia ammessa la costituzione di consorzi. L'opzione adottata dipende dalla natura tecnica del progetto, indicata in dettaglio nel capitolato d'oneri.

**Indicazione dei criteri della valutazione finanziaria**

38. L'elenco dei criteri di valutazione generali figurava nelle istruzioni agli offerenti sistematicamente allegate al fascicolo di gara Tacis.

39. Le istruzioni per gli offerenti figurano di norma nel fascicolo di gara ad essi inviato.

**Il ricorso agli esperti esterni**

40. Il fatto di ricorrere sistematicamente ad esperti esterni per valutare le offerte può effettivamente presentare rischi quando si tratti di attività collegate a mansioni delle pubbliche autorità. Purtroppo, in mancanza di personale statutario sufficiente, da un lato, e dell'indisponibilità sul mercato di qualifiche tecniche di livello elevato, dall'altro, la Commissione non ha potuto far altro

che ricorrere al settore privato per lo svolgimento di tali compiti. È opportuno tuttavia sottolineare che gli esperti esterni non hanno potere decisionale e formulano soltanto raccomandazioni alle amministrazioni aggiudicatrici attraverso le conclusioni della commissione esaminatrice.

Se è vero che tali rischi potenziali esistono, la selezione degli esperti è comunque assolutamente trasparente. I contratti quadro sono stati aggiudicati in seguito ad una gara d'appalto internazionale e le società sono state selezionate al termine di un'ampia apertura alla concorrenza. Inoltre, è formalmente vietato a tali società partecipare a gare d'appalto in settori relativi al loro contratto quadro. La dichiarazione sull'onore, infine, implica la responsabilità personale di chi effettua la valutazione e corrisponde quindi ai moderni principi di corretta gestione.

42. Purtroppo la Commissione non può mettere in pratica il suggerimento della Corte in merito alla divulgazione delle informazioni riguardanti il curriculum degli esperti e le loro prestazioni, per mancanza di risorse umane e materiali (segnatamente mezzi informatici).

43. Per quanto riguarda Phare, la Commissione riconosce che le autorità aggiudicatrici di due paesi hanno commesso alcuni errori in quattro casi.

Quanto a Tacis, la Commissione ritiene che non vi siano stati conflitti d'interessi (cfr. il punto 45).

**Riquadro n. 2**

*Phare*

*44. In questo caso, è vero che l'amministrazione aggiudicatrice bulgara avrebbe dovuto vietare alla società di proporre l'esperto in questione, o addirittura eliminare la sua offerta.*

*Tacis*

*45. Nel caso in oggetto, la Commissione ha incaricato della stesura del capitolato d'oneri tre persone completamente estranee a qualsiasi offerta. La quarta persona, alla quale si riferisce la Corte, non ha partecipato alla stesura del capitolato d'oneri e non ha svolto alcun ruolo nella procedura d'appalto. Il contratto è stato pertanto aggiudicato in condizioni del tutto regolari.*



## La valutazione delle offerte

### Funzionamento dei comitati di valutazione

46. Per quanto riguarda il programma Phare, capita che alcuni valutatori non possano partecipare alle riunioni all'ultimo momento per cause di forza maggiore (malattia, trasferimenti,

impedimenti vari, ecc.). Essendo chiamata a garantire una valutazione equa effettuata da persone competenti, l'amministrazione aggiudicatrice accetta in questi casi che i membri assenti vengano sostituiti da altri valutatori competenti. Il fatto che un valutatore possa aver firmato l'elenco delle presenze di una riunione alla quale non aveva partecipato rappresenta un caso particolare (cfr. la risposta dettagliata al punto 47).

Per quanto riguarda Tacis, si tratta di un caso unico.

#### Riquadro n. 3

##### Phare

47. Nel caso in oggetto, l'amministrazione aggiudicatrice polacca ha riconosciuto che il valutatore non ha partecipato all'ultima riunione del comitato di valutazione. Questi ha inviato una lettera al presidente del comitato per giustificare la sua assenza. La firma dell'elenco delle presenze risulta probabilmente da un errore di data. A prescindere dalla presenza o meno di tale valutatore, il suo punteggio non ha comunque modificato il risultato finale e non ha falsato il risultato della gara d'appalto.

48. Tutti i valutatori hanno firmato la relazione di valutazione, riconoscendo così la validità della procedura (amministrazione aggiudicatrice bulgara).

49. In seguito alle osservazioni della Corte, la delegazione della Commissione in Romania ha chiesto spiegazioni al presidente del comitato di valutazione dell'amministrazione aggiudicatrice locale. Questi ha spiegato che le osservazioni del valutatore menzionato dalla Corte scaturiscono dal fatto che alcuni di essi hanno terminato la valutazione individuale più rapidamente degli altri e che tutti erano presenti durante i colloqui. Tutti i membri erano altresì presenti durante la fase finale della valutazione, nel corso della quale si sono svolte le discussioni e si sono tratte le conclusioni in merito alla raccomandazione finale del comitato. Inoltre, tutti i valutatori hanno correttamente compilato le loro schede e le griglie di valutazione, e la procedura si è svolta in condizioni normali di riservatezza, nella sala in cui erano custodite permanentemente le offerte.

### Punteggi attribuiti alle offerte tecniche

50. Per garantire un buon rapporto costo/benefici nell'ambito di progetti ai quali sono destinati milioni di euro, bisogna evitare, a livello di assistenza tecnica, risparmi inopportuni, che si ripercuotono sulla qualità. Il fatto che praticamente in tutti i casi siano state prescelte le migliori proposte tecniche, è pienamente conforme agli obiettivi dei programmi Phare e Tacis.

51. Tanto per Phare quanto per Tacis, la scala dei punteggi può variare considerevolmente in funzione di sensibilità e culture diverse. Dato che i valutatori operano nella più completa indipendenza, eventuali scarti significativi vanno giustificati. Una procedura può essere annullata solo qualora si constatino punteggi anomali e non sulla base di una semplice dispersione di punti, che può essere assolutamente giustificata e accettata dal comitato di valutazione e dall'amministrazione aggiudicatrice.

**Riquadro n. 4***Phare*

52. *In questo caso (amministrazione aggiudicatrice polacca), se è vero che il punteggio attribuito da uno dei valutatori divergeva da quelli attribuiti dagli altri membri del comitato di valutazione, è anche vero che la stessa persona ha attribuito il punteggio migliore a offerenti che non hanno vinto la gara d'appalto. Viene scacciato così qualsiasi sospetto di parzialità.*

*Tacis*

53. *Nel caso in oggetto, i risultati della valutazione finanziaria hanno consentito di vagliare le offerte e di scegliere la società che ha vinto la gara. Il punteggio tecnico del rappresentante del beneficiario non ha pertanto inciso sull'aggiudicazione dell'appalto.*

54. È estremamente difficile mettere in pratica il suggerimento della Corte di escludere dal calcolo della media i voti estremi, perché in questo caso si convocherebbero sistematicamente cinque membri di un comitato di valutazione per scartare i voti di due di essi. Inoltre, i presidenti dei comitati di valutazione verificano se eventuali scarti significativi tra punteggi siano dovuti alla parzialità di un valutatore. In questo caso, la valutazione viene annullata e rilevata da un altro comitato, oppure non si tiene conto del punteggio di tale valutatore.

**Colloqui**

55. Tanto per Phare quanto per Tacis, il fatto di indicare una percentuale precisa attribuita ai colloqui non presenta necessariamente un vantaggio metodologico. I colloqui si svolgono infatti dopo che i valutatori hanno esaminato le proposte tecniche scritte e sono volti ad approfondire alcuni punti di tali proposte e consentire ai valutatori di farsi un'idea precisa delle capacità del gruppo proposto. Al termine, i valutatori indicano se e in quale misura i colloqui possano modificare, favorevolmente o meno, la loro opinione iniziale. All'occorrenza, essi modificano quindi alcuni punteggi.

È normale che i punteggi tecnici finali vengano reconsiderati al termine di colloqui che non confermino la qualità o l'adeguatezza degli esperti, nonostante la qualità dell'offerta scritta. In funzione del progetto in questione, della complessità delle mansioni da svolgere e del ruolo che verrà affidato a ciascun esperto, l'importanza dei colloqui varia da una gara d'appalto all'altra.

56. Le opzioni vengono adottate in funzione del tipo del progetto e del curriculum richiesto. La possibilità di colloqui viene sistematicamente citata nelle istruzioni inviate agli offerenti. Spetta poi al comitato di valutazione decidere se procedere o meno a detti colloqui.

La prassi che consiste nel non convocare al colloquio imprese la cui offerta risulti non soddisfare i requisiti qualitativi minimi già

durante la valutazione tecnica della proposta scritta, è comparabile a un esame realizzato in due fasi: scritto e orale. Tale procedura evita d'imporre spese ingiustificate ad offerenti che non hanno alcuna possibilità di vincere la gara.

**Metodi di valutazione finanziaria**

57. Tanto per Phare quanto per Tacis, durante il periodo in esame sono stati seguiti due metodi di valutazione delle proposte finanziarie:

- a) prezzo totale: metodo utilizzato per progetti il cui risultato previsto era chiaramente definito, in termini di prodotto finale o di numero preciso di giorni/uomo di consulenza specifica;
- b) prezzo totale diviso per il numero di esperti: metodo utilizzato per progetti il cui risultato previsto veniva definito in termini di obiettivi, mentre spettava all'offerente specificare nel metodo proposto il tipo e la durata dell'assistenza tecnica che egli intendeva mettere a disposizione per conseguire tali obiettivi.

I due metodi sono stati applicati su base differenziata, in funzione dell'inclusione delle spese rimborsabili o del costo delle attrezzature, e della specificità della gara d'appalto.

Non è possibile, né auspicabile, definire in dettaglio una volta per tutte le modalità di applicazione di metodi che diverrebbero inalterabili. L'adeguamento concreto dei metodi di valutazione consente invece di tener conto delle specificità di ciascun caso, e di operare quindi la scelta più opportuna.

Capita quindi che il costo di alcune componenti del contratto sia fisso e stabilito nel capitolato d'onori (ad esempio, il costo delle attrezzature). Per tale motivo, è inutile tenerne conto nella valutazione finanziaria.

58 e 59. Per un gruppo di esperti avente una determinata composizione e un determinato numero, una società privata correbbe un enorme rischio proponendo una percentuale di esperti

europei superiore al numero necessario per soddisfare i requisiti tecnici, tenuto conto della notevole differenza di costo tra il prezzo di costo di un esperto UE e quello di un esperto locale (da 3 a 1). Il vantaggio concesso agli esperti dell'Unione europea è quindi assai discutibile.

Questo metodo di valutazione finanziaria è stato comunque abbandonato a causa degli inconvenienti che presentava a livello politico e della sua complessità.

### **Cambiamento dei metodi applicati per la valutazione finanziaria**

60. Nel caso di Phare, la Commissione riconosce che le amministrazioni aggiudicatrici interessate non avrebbero dovuto applicare metodi diversi da quelli comunicati. Occorre sottolineare, tuttavia, che in tutti i casi in questione il metodo di valutazione finanziaria è stato deciso prima dell'apertura delle offerte tecniche e finanziarie, il che esclude qualsiasi discriminazione o favoritismo a livello di aggiudicazione di tali contratti.

#### **Riquadro n. 5**

*Phare*

*61 e 62. In questi casi sono stati effettivamente commessi alcuni errori.*

63. Nei casi Tacis citati dalla Corte, è stato effettivamente applicato un criterio finanziario diverso da quello adottato prima dell'apertura delle offerte, per ragioni debitamente giustificate. I cambiamenti effettuati non hanno comunque influito in alcun modo sui risultati delle tre gare d'appalto citate.

### **Gestione dei fascicoli**

64. Per quanto riguarda Phare, la dispersione dei documenti è dovuta al fatto che si tratta di un programma decentrato e «decentrato», destinato a paesi candidati all'adesione. La Commissione riconosce che, in alcuni casi, vista la situazione locale, i fascicoli non sono stati tenuti in maniera uniforme. A causa del carattere decentrato di Phare, le amministrazioni aggiudicatrici locali hanno grande difficoltà a garantire la presentazione uniforme, nonché la completezza e la sistematicità dei fascicoli. Nel giugno 1999, tuttavia, la Commissione ha fornito alle delegazioni istruzioni precise in merito alla tenuta dei fascicoli.

Per quanto riguarda Tacis, la Commissione constata che, pur non essendo ineccepibile, la tenuta dei fascicoli è comunque accettabile.

65. Quanto a Phare, la Commissione riconosce che, durante il periodo esaminato dalla Corte, ci sono stati problemi a livello di archiviazione dei fascicoli. Sono state quindi adottate misure per tentare di ovviare a tali problemi.

Per quanto riguarda Tacis, se è vero che all'epoca non venivano incluse nei fascicoli tutte le offerte finanziarie, vi erano inserite sistematicamente le relazioni di valutazione, compresi i resoconti completi delle procedure, approvate dai membri dei comitati.

Quanto ai rapporti d'attività degli esperti, si tratta di documenti che vengono inseriti nel fascicolo relativo al contratto del valutatore e non nel fascicolo della gara d'appalto alla quale l'esperto ha partecipato.

67. Nel caso di Phare, il 3 giugno 1999 sono state fornite istruzioni in materia di archiviazione.

68. Il fatto che le informazioni relative all'aggiudicazione degli appalti siano gestite da un operatore privato è dovuto alla mancanza di personale statutario sufficiente. La Commissione è attualmente costretta ad affidare tali compiti all'esterno, non avendo altra scelta.

La Commissione si è sempre e comunque adoperata per ridurre il più possibile il rischio di potenziali conflitti d'interesse. Dall'inizio del programma Tacis, l'aggiudicatario dell'unità approvvigionamento non è mai stato incaricato di gestire gare d'appalto alle quali partecipassero i suoi partner. Dal 1997, il contratto dell'unità approvvigionamento comporta una clausola di esclusione dell'aggiudicatario e di quanti lavorano sotto il suo controllo da tutte le gare d'appalto e da tutti i finanziamenti nel quadro del programma Tacis.

69. La Commissione condivide pienamente l'osservazione riguardante l'eccessiva rotazione dei responsabili della gestione. In mancanza di personale statutario sufficiente, tanto in sede quanto presso le delegazioni, il ricorso a personale precario era e continua ad essere l'unica soluzione possibile. La rotazione periodica di tale personale precario, effettuata al termine dei contratti, comporta una perdita di memoria storica dei fascicoli, che ne rende difficile la tenuta.

### **OSSERVAZIONI RELATIVE AI CONTRATTI QUADRO**

72. La gara d'appalto relativa ai nuovi contratti quadro destinati all'aiuto esterno è conclusa. Tali contratti sono entrati in vigore nell'aprile 2000. Nel frattempo, i contratti quadro Phare esistenti all'epoca sono stati prorogati fino alla fine di marzo del 2000.

74. Per quanto riguarda Tacis, la Commissione non condivide l'opinione della Corte, che ritiene discutibile la condizione relativa al numero minimo di esperti. L'amministrazione aggiudicatrice deve poter verificare la capacità di mobilitazione degli offerenti in termini qualitativi e quantitativi. La possibilità della Commissione e del beneficiario di proporre esperti non rimette in discussione tale aspetto, poiché le due opzioni erano previste nei contratti quadro. Il comitato di valutazione ha escluso alcune offerte sulla base di un controllo di conformità effettuato in maniera obiettiva, chiara e trasparente e seguendo i criteri di selezione indicati nel fascicolo di gara.

Nessuna società ha denunciato, d'altra parte, le procedure seguite o il risultato pubblicato nella Gazzetta ufficiale.

75. La Commissione non mette in discussione la logica della proposta della Corte; tuttavia, in linea con la riforma amministrativa della Commissione in atto, l'impostazione prevista privilegia un decentramento della responsabilità alle direzioni generali ordinarie, disciplinato da una normativa più chiara e da un controllo più rigido.

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

76. La Commissione annette grande importanza al rispetto delle procedure d'appalto. Dal 1997, sono state adottate numerose misure per migliorare il quadro degli appalti di servizi. Senza negare l'esistenza di problemi durante il periodo in esame, la Commissione sottolinea che, tra i 68 casi menzionati dalla Corte, 36 riguardano soltanto la tenuta incompleta dei fascicoli. Degli altri 32, soltanto 5 casi Phare hanno effettivamente influito sul risultato della gara d'appalto.

### *Concorrenza tra gli offerenti*

77. La costituzione di consorzi rappresentava all'epoca una politica deliberata, dettata da ragioni operative; per quanto riguarda Tacis, si trattava di una disposizione del regolamento applicabile.

### *Trasparenza delle procedure*

79. Per quanto riguarda Phare, la possibilità di colloqui viene sistematicamente comunicata e vengono precisati i metodi di valutazione finanziaria. Senza negare l'esistenza dei problemi specifici constatati nell'ambito del campione esaminato dalla Corte, la Commissione sottolinea che, nel complesso, gli errori commessi hanno scarsamente influenzato il risultato finale delle gare d'appalto (5 casi su 80).

Quanto a Tacis, i criteri di attribuzione, nonché la possibilità di colloqui, vengono comunicati nelle istruzioni agli offerenti allegato al fascicolo di gara. È vero che le offerte finanziarie di offerenti non selezionati non venivano conservate sistematicamente negli archivi durante il periodo esaminato dalla Corte (1994-1998). I fascicoli sono ormai completi. La Commissione constata comunque che gli errori specifici rilevati non hanno minimamente influito sui risultati delle gare d'appalto.

81 a). I metodi e i criteri di valutazione tecnica e finanziaria vengono ormai sistematicamente precisati nel fascicolo di gara.

81 b). Per quanto riguarda i comitati di valutazione, il manuale DIS contiene istruzioni dettagliate che vanno seguite dalle amministrazioni aggiudicatrici nazionali.

81 c) e d). Prima dell'estate del 1999, le delegazioni hanno ricevuto istruzioni in merito all'archiviazione dei documenti finanziari e dei contratti.

81 e). La procedura in oggetto viene sistematicamente seguita.

### *Efficacia delle procedure*

82. La Commissione condivide pienamente l'osservazione della Corte in merito all'eccessiva rotazione del personale. Essa vorrebbe disporre di risorse sufficienti in termini di personale statutario per evitare tale situazione e garantire una migliore continuità, cosa impossibile con personale precario.

### *Responsabilità dei soggetti coinvolti nelle procedure*

83. Le difficoltà incontrate sono del tutto specifiche. L'assenza dei valutatori, purché entro limiti ragionevoli, è un fenomeno inevitabile e naturale (malattia, impedimenti, ecc.) all'interno di un comitato che riunisce di norma cinque membri provenienti da ambiti estremamente diversi. Lo stesso dicasi per la dispersione dei punteggi.

84. La raccomandazione in merito a un migliore inquadramento dei partecipanti e all'eliminazione del rischio di confusione tra ruoli viene già seguita nel quadro delle nuove procedure applicabili.

L'eliminazione sistematica dei punteggi estremi è inapplicabile.

La Corte raccomanda infine che un funzionario della Commissione partecipi ai comitati di valutazione riuniti su iniziativa delle amministrazioni aggiudicatrici decentrate. Per mettere in pratica tale suggerimento bisognerebbe che le delegazioni della Commissione nei paesi beneficiari disponessero di un organico permanente sufficiente. Purtroppo, attualmente, la situazione è ben diversa.

### Conclusione generale

85. Successivamente al periodo oggetto della revisione, sono state adottate o sono in corso di elaborazione numerose misure volte a migliorare le procedure in materia di aggiudicazione di contratti:

- elaborazione di un nuovo manuale di istruzioni applicabili ai programmi Phare e Tacis fin dal 2000 per armonizzare le procedure,

- redazione di istruzioni volte a migliorare il sistema di archiviazione nelle delegazioni,
- creazione di un sito WEB del SCR che contenga tutte le informazioni preliminari, i bandi di gara e le informazioni successive per garantire una maggiore trasparenza,
- standardizzazione dei documenti delle gare d'appalto e dei contratti per razionalizzare i documenti in questione.

86. La Commissione condivide pienamente le osservazioni della Corte in merito alla necessità di affidare a personale statuario le mansioni relative alle gare d'appalto. Nell'attuale situazione caratterizzata da una carenza di personale statuario, tuttavia, è impossibile soddisfare tale necessità se si vuole garantire il normale funzionamento di programmi di grande importanza quali Phare e Tacis.

---