

Relazione speciale

Gli spazi per uffici delle istituzioni dell'UE – Alcune buone pratiche sul piano della gestione, ma anche varie debolezze

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



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafi
Sintesi	I-VIII
Introduzione	01-04
Estensione e approccio dell'audit	05-08
Estensione dell'audit	05-07
Approccio dell'audit	08
Osservazioni	09-89
Le istituzioni applicano principi comuni e cooperano sistematicamente	09-27
Le istituzioni definiscono le proprie strategie immobiliari ma alcune sono obsolete e non prevedono una pianificazione degli scenari	10-13
Le istituzioni applicano principi decisionali comuni	14-19
Un'ampia cooperazione interistituzionale	20-22
In una certa misura, le istituzioni optano per le nuove modalità di lavoro, ma non hanno ancora valutato i costi e i benefici dei progetti attuati al riguardo	23-27
Le decisioni concernenti gli spazi per uffici sono ben fondate, ma i meccanismi di finanziamento dei progetti di costruzione sono spesso complessi, a scapito della trasparenza di bilancio	28-42
Generalmente i paesi ospitanti offrono sostegno e condizioni preferenziali alle istituzioni	31-35
Complessivamente, le decisioni di acquisizione degli spazi per uffici si sono dimostrate valide	36-37
I meccanismi di finanziamento dei grandi progetti di costruzione sono spesso complessi, a scapito della trasparenza di bilancio	38-42
I grandi progetti di costruzione lamentano ritardi e, in alcuni casi, cospicui sforamenti dei costi	43-54
Il progetto della Corte di giustizia: entro i limiti di bilancio e nei tempi previsti	44
Il progetto Europa del Consiglio: entro i limiti di bilancio ma in ritardo	45-47
Il progetto KAD II del Parlamento: ritardi significativi hanno comportato costi supplementari	48-50

Il progetto JMO II della Commissione: ritardi e costi supplementari	51-54
Il monitoraggio e la rendicontazione sono insufficienti	55-69
Le istituzioni monitorano vari aspetti ma non gli indicatori relativi all'uso efficiente e al costo degli edifici	56-62
I dati disponibili non sono standardizzati, pertanto non è facile mettere a confronto le istituzioni	63-69
Gli indicatori di superficie sono comparabili tra le istituzioni ma i costi variano notevolmente	70-89
Le superfici medie degli uffici sono comparabili	72-79
I canoni di locazione negoziati sono generalmente inferiori ai livelli di mercato ma i canoni per persona variano sensibilmente da un edificio all'altro	80-86
I costi di costruzione e acquisto dipendono dalla tipologia degli edifici	87-89
Conclusioni e raccomandazioni	90-101
Allegati	
Allegato I – Metodologia di calcolo per gli indicatori di superficie e dei costi	
Allegato II – Elenco degli edifici menzionati nella relazione	
Acronimi e abbreviazioni	
Glossario	
Équipe di audit	

Risposta del Parlamento europeo

Risposta del Consiglio dell'Unione europea

Risposta della Commissione europea

Risposta della Corte di giustizia

Risposta della Banca centrale europea

Sintesi

I Le istituzioni spendono circa l'11 % del proprio bilancio per spese amministrative relative agli immobili. La composizione del parco immobiliare varia a seconda del mandato e della struttura organizzativa di ciascuna istituzione, tuttavia una quota significativa dello spazio è utilizzata per gli uffici. La Commissione possiede il parco immobiliare più ampio, assegnato a superfici per uffici per oltre l'80 %.

II Per rispondere al quesito generale "La spesa dell'UE relativa agli spazi per uffici è gestita in modo efficiente?", la Corte ha verificato se le istituzioni dell'UE che dispongono degli spazi per uffici più ampi (Parlamento, Consiglio, Commissione, Corte di giustizia e BCE):

- a) definiscano strategie immobiliari e collaborino per conseguire risparmi sui costi;
- b) ottengano i propri spazi per uffici in maniera efficiente;
- c) svolgano un'adeguata attività di monitoraggio e rendicontazione sul proprio parco di spazi per uffici.

III Complessivamente, la Corte ha riscontrato che le istituzioni gestiscono la spesa relativa agli spazi per uffici in maniera efficiente, ma le strategie immobiliari non vengono sempre formalizzate e la relativa pianificazione non è ottimale; i meccanismi di finanziamento dei grandi progetti di costruzione analizzati erano spesso complessi, a scapito, in alcuni casi, della trasparenza di bilancio. Gran parte di tali progetti ha subito dei ritardi, che in alcuni casi hanno comportato costi supplementari considerevoli. Il monitoraggio e la rendicontazione per quanto riguarda il parco immobiliare della maggior parte delle istituzioni non sono adeguati.

IV Le istituzioni collaborano e applicano principi decisionali simili. Esse definiscono i propri principi e obiettivi principali per la gestione immobiliare in vari documenti, alcuni dei quali sono ormai obsoleti, mentre altri vengono attuati senza alcuna approvazione formale. Non prendono in considerazione scenari diversi al momento di pianificare il proprio fabbisogno immobiliare. All'epoca dell'audit, le istituzioni non avevano ancora valutato i progetti inerenti alle nuove modalità di lavoro (NWoW) attuati.

V I paesi ospitanti offrono alle istituzioni condizioni preferenziali per l'acquisto o la locazione di spazi per uffici, e le coadiuvano nei principali progetti di costruzione. La Corte ha riscontrato che le decisioni concernenti gli spazi per uffici erano debitamente

giustificate. I meccanismi di finanziamento dei grandi progetti di costruzione analizzati dalla Corte, tuttavia, erano spesso complessi e, in alcuni casi, ciò ha inciso negativamente sulla trasparenza di bilancio. Gran parte di tali progetti ha subito dei ritardi, che in alcuni casi hanno dato luogo a costi supplementari.

VI La maggior parte delle istituzioni non svolge un periodico monitoraggio degli indicatori concernenti l'uso efficiente e i costi degli edifici ai fini della gestione interna. Benché le istituzioni che occupano edifici a Bruxelles e a Lussemburgo abbiano concordato di armonizzare la misurazione delle superfici, i dati non sono del tutto standardizzati e le relative comparazioni risultano complesse. Le rendicontazioni in materia di edifici trasmesse alle autorità di bilancio non consentono confronti né un'analisi dell'efficienza.

VII Secondo l'analisi svolta dalla Corte, l'utilizzo delle superfici per uffici è comparabile tra le diverse istituzioni. La Corte ha inoltre riscontrato che i canoni di locazione negoziati dalle istituzioni erano generalmente inferiori ai livelli di mercato. Da ulteriori analisi condotte sugli edifici presi in locazione risulta che i canoni di locazione annuali per persona variano sensibilmente a seconda degli edifici. I costi di costruzione e acquisto riflettono la tipologia degli edifici.

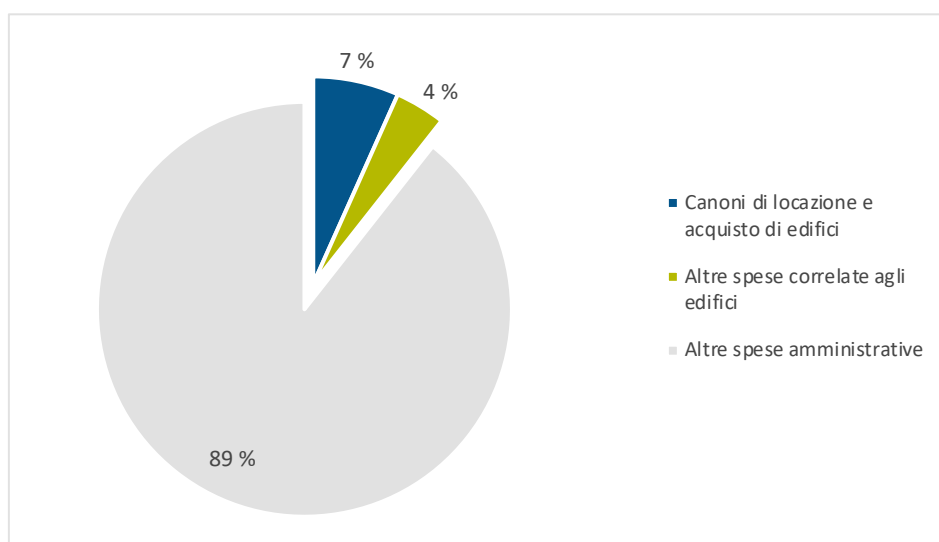
VIII Sulla base delle osservazioni contenute nella presente relazione, la Corte raccomanda alle istituzioni di:

- a) aggiornare e formalizzare le proprie strategie immobiliari e aggiornare periodicamente i documenti di programmazione;
- b) valutare i progetti concernenti le nuove modalità di lavoro;
- c) accrescere la trasparenza di bilancio per quanto concerne l'utilizzo dei meccanismi di finanziamento per i progetti di costruzione;
- d) stabilire adeguate procedure di gestione per i grandi progetti di costruzione e di ristrutturazione; e
- e) migliorare la coerenza dei dati e il monitoraggio del parco immobiliare.

Introduzione

01 La spesa per gli edifici rappresenta circa l'11 % (1 miliardo di euro) delle spese amministrative totali delle istituzioni dell'Unione europea (UE)¹, come risulta dalla **figura 1**. Questa percentuale è rimasta stabile negli ultimi cinque anni, benché si sia ridotta rispetto alla situazione di dieci anni fa. Circa due terzi della spesa per gli edifici interessano il costo per l'acquisto e la locazione di edifici, mentre il resto viene speso soprattutto per manutenzione, sicurezza ed energia. La **figura 2** mostra le differenze tra le varie istituzioni, che essenzialmente riflettono le differenze dei rispettivi parchi immobiliari.

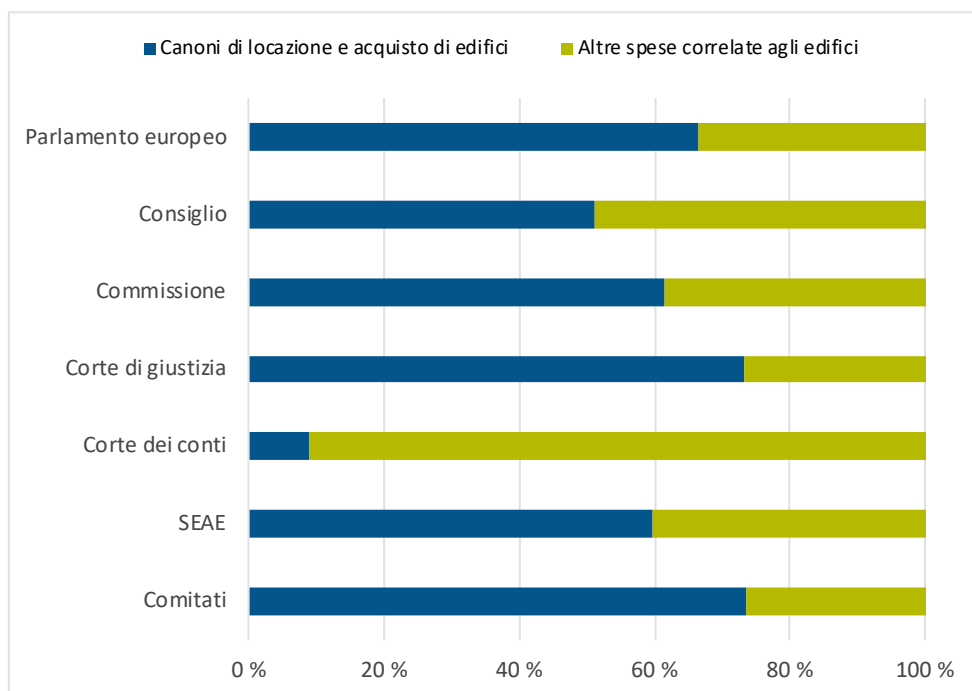
Figura 1 – Spese amministrative delle istituzioni dell'UE



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del bilancio generale dell'UE relativo all'esercizio finanziario 2018.

¹ Parlamento, Consiglio, Commissione, Corte di giustizia, Corte dei conti europea, SEAE, Comitati (Comitato delle regioni e Comitato economico e sociale europeo).

Figura 2 – Spesa per gli edifici²



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del bilancio generale dell'UE relativo all'esercizio finanziario 2018.

02 Alla fine del 2016, le suddette istituzioni occupavano una superficie edificata complessiva pari a 2,5 milioni di metri quadri (m²)³, ossia il 26 % in più del 2004 - un aumento giustificato dall'incremento del 22 %, registrato nello stesso periodo, del personale che lavora nei locali delle istituzioni⁴.

03 Le esigenze delle istituzioni in termini di fabbisogno immobiliare sono diverse. Per esempio, la Commissione destina la maggior parte dello spazio dei propri immobili a uso ufficio. Altre istituzioni come il Parlamento, il Consiglio e la Corte di giustizia utilizzano di più altri tipi di superficie, come sale riunioni, sale per assemblee, aule per udienze e aree di ricevimento. Le superfici ad uso ufficio⁵ rappresentano circa il 70 % del totale⁶ e sono ubicate soprattutto a Bruxelles, seguita da Lussemburgo, Strasburgo

² La BCE e la BEI non sono comprese in quest'analisi poiché i conti annuali di queste istituzioni non includono informazioni dettagliate sulla spesa di bilancio per gli edifici.

³ Superficie complessiva netta fuori terra; BCE esclusa.

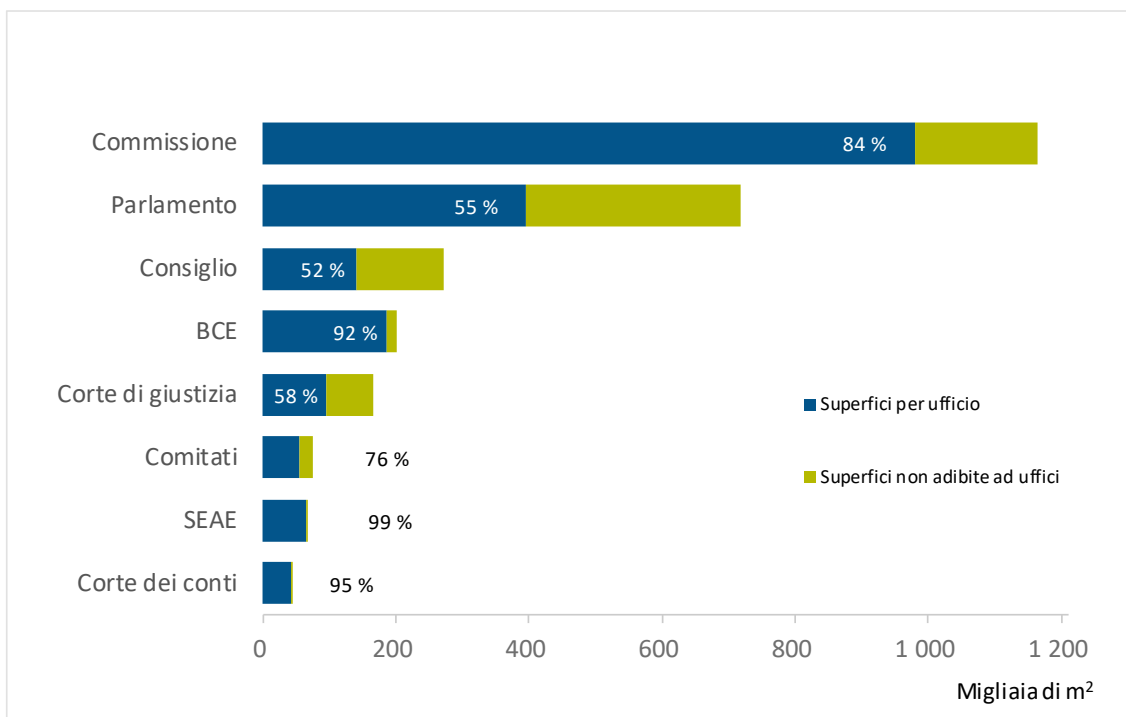
⁴ Fonte: "Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier", CPQBF giugno 2005. La relazione non comprende la BCE.

⁵ Le "superfici ad uso ufficio" comprendono uffici e vani accessori e di servizio, come corridoi, ascensori, servizi igienici, ristoranti ecc.

⁶ La superficie complessiva netta fuori terra.

e Francoforte. La **figura 3** mostra la superficie complessiva netta occupata dalle istituzioni e la percentuale delle superfici ad uso ufficio.

Figura 3 – Le superfici ad uso ufficio come percentuale della superficie complessiva occupata



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni annuali sugli edifici e dei dati forniti dalle istituzioni.

04 La scelta delle sedi delle istituzioni dipende da decisioni politiche. L'accordo politico più recente sull'ubicazione delle sedi delle istituzioni è stato raggiunto nel 1992 in occasione del Consiglio europeo di Edimburgo.

Estensione e approccio dell'audit

Estensione dell'audit

05 Per rispondere al quesito generale “La spesa dell’UE relativa agli spazi per uffici è gestita in modo efficiente?”, la Corte ha verificato se le istituzioni dell’UE:

- o definiscano strategie immobiliari e collaborino per conseguire risparmi sui costi;
- o ottengano i propri spazi per uffici in maniera efficiente;
- o svolgano un’adeguata attività di monitoraggio e rendicontazione sul proprio parco di spazi per uffici.

06 L’audit si è concentrato sulle cinque istituzioni che dispongono degli spazi per uffici più ampi (Parlamento, Consiglio, Commissione, Corte di giustizia e BCE), e ha interessato gli spazi per uffici di Bruxelles, Lussemburgo e Francoforte⁷. Ove possibile, gli auditor della Corte hanno messo a confronto i dati e le procedure di gestione di queste istituzioni con quelli del Comitato economico e sociale europeo, del Comitato europeo delle regioni, del Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE), della Corte dei conti europea e della Banca europea per gli investimenti (BEI).

07 La Corte non ha preso in considerazione gli edifici utilizzati non per uffici ma per altri scopi (per es. centri di conferenze, impianti tecnici ecc.) né gli edifici in cui le superfici per uffici sono inferiori al 20 %. L’audit si è concentrato in modo particolare sui costi necessari per ottenere spazi per uffici. Non ha interessato la manutenzione, la pulizia, la sicurezza né altri costi operativi connessi agli edifici.

Approccio dell'audit

08 Le attività di audit sono state svolte dal settembre 2017 al giugno 2018; le osservazioni della Corte si sono basate sulle seguenti fonti di elementi probatori:

⁷ Un elenco completo e una mappa degli edifici occupati dalle istituzioni dell’UE è reperibile sul sito web della Commissione: Repertorio elettronico dell’Unione europea (<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=10>).

- le strategie immobiliari delle istituzioni e le relazioni trasmesse alle autorità di bilancio;
- questionari e visite alle istituzioni;
- questionari e visite alle altre organizzazioni internazionali;
- l'attività di audit interno, se del caso;
- relazioni tecniche/di misura sugli edifici;
- informazioni contabili, finanziarie e contrattuali sugli edifici;
- visite agli organismi interistituzionali e alle autorità dei paesi ospitanti.

Osservazioni

Le istituzioni applicano principi comuni e cooperano sistematicamente

09 La Corte ha verificato se le istituzioni dell'UE definiscano una strategia che includa principi e obiettivi per la gestione immobiliare. Ha altresì valutato se tali strategie siano integrate da una pianificazione di breve-medio periodo, basata su una periodica valutazione delle esigenze. La Corte inoltre ha verificato se i documenti strategici e/o di programmazione comprendessero una pianificazione degli scenari. Ha anche esaminato il modo in cui le istituzioni ubicate nella stessa sede collaborano per individuare opportunità di risparmio (per esempio mettendo in comune le reciproche competenze o il potere d'acquisto). La Corte ha anche valutato in che misura le istituzioni abbiano attuato le nuove modalità di lavoro (NWoW).

Le istituzioni definiscono le proprie strategie immobiliari ma alcune sono obsolete e non prevedono una pianificazione degli scenari

10 Le istituzioni definiscono i propri principi e obiettivi per la gestione immobiliare in diversi documenti, alcuni dei quali sono ormai obsoleti, mentre altri vengono attuati senza alcuna approvazione formale (cfr. **figura 4**).

Figura 4 – Strategie immobiliari

Istituzione dell'UE	Strategie immobiliari
Parlamento	Decisione dell'Ufficio di presidenza del 24 marzo 2010 ⁸ (2010-2014). Progetto di strategia immobiliare di medio periodo (2015-2019). Questo documento non è mai stato adottato formalmente. Strategia immobiliare oltre il 2019, adottata dall'Ufficio di presidenza il 16 aprile 2018.
Consiglio	Documento presentato durante l'audizione pubblica del 18 novembre 2013 ⁹ .
Commissione	Comunicazione sulla politica di insediamento dei servizi della Commissione a Bruxelles e Lussemburgo ¹⁰ . Ultimo aggiornamento nel 2007.
Corte di giustizia	Allegato alla relazione annuale sulla gestione 2017 ¹¹ .
BCE	Strategia immobiliare approvata nel luglio 2017.

Fonte: Corte dei conti europea.

11 La Commissione ha delineato i principi fondamentali della propria strategia immobiliare in una comunicazione del 2007. Era stato previsto di chiarire ulteriormente determinati aspetti della strategia immobiliare mediante alcuni studi (impatto del sistema di appalti immobiliari, corretto equilibrio tra acquisto e locazione, impatto dei nuovi metodi di lavoro sulla qualità della vita sul posto di lavoro e potenziali risparmi), ma tali studi non sono stati effettuati. Inoltre, alcuni aspetti

⁸ Decisione dell'Ufficio di presidenza del 24 marzo 2010: *"Property needs and medium-term building policy of the European Parliament"* (Esigenze in materia di immobili e politica immobiliare di medio periodo del Parlamento europeo).

⁹ Audizione pubblica nell'ambito della commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo (CONT): *"The cost-efficiency of the EU Buildings policy"* (L'efficienza in termini di costi della politica immobiliare dell'UE) del 18 novembre 2013.

¹⁰ COM(2007)501 final del 5 settembre 2007: Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla politica di insediamento dei servizi della Commissione a Bruxelles e Lussemburgo.

¹¹ Relazione sulla gestione 2017, allegato 5 – Relazione all'autorità di bilancio: *"Updated Plan of Investment in Buildings 2017-2022"* (Piano aggiornato di investimenti negli immobili 2017-2022).

importanti compresi nella comunicazione del 2007 sono mutati nel corso del tempo. Per esempio, il regime di pagamento differito e i contratti enfiteutici non sono più metodi preferenziali per il finanziamento dell'acquisto di edifici e la Commissione di recente ha incluso le agenzie esecutive nella propria programmazione pluriennale. Benché la Commissione ritenga ancora validi gli orientamenti e i principi fondamentali della comunicazione, non ha aggiornato la strategia immobiliare né l'ha consolidata in un unico documento riveduto e modificato di recente.

12 Gli Uffici per le infrastrutture e la logistica della Commissione a Bruxelles (OIB) e a Lussemburgo (OIL) fondano il proprio strumento di pianificazione di medio termine e il quadro pluriennale d'intervento (MAPF) sulla strategia immobiliare della Commissione. Il MAPF definisce i progetti e le priorità principali di ciascun Ufficio per i successivi dieci anni e offre un quadro d'insieme comprendente gli aggiornamenti annuali sul fabbisogno della Commissione in termini di superfici per uffici. Il MAPF si basa sulle fluttuazioni dei livelli di personale e sulle superfici per uffici disponibili, tenendo conto della scadenza e della proroga dei contratti di locazione nonché degli interventi di ristrutturazione/rimessa a nuovo. A giudizio della Corte il MAPF è uno strumento utile, adatto alle istituzioni che dispongono di parchi immobiliari più ampi.

13 Non sono stati rilevati elementi attestanti che le istituzioni avessero considerato scenari diversi al momento di pianificare il proprio fabbisogno immobiliare in relazione, per esempio, a vincoli di bilancio, modifiche in termini di personale o conseguenze di decisioni politiche come l'allargamento o variazioni nel ruolo e nel mandato dell'istituzione.

Le istituzioni applicano principi decisionali comuni

14 Le istituzioni che operano nella stessa sede non hanno un'unica strategia immobiliare comune, tuttavia applicano principi decisionali simili¹².

Allineamento al mandato e all'organizzazione

15 Le istituzioni adattano le proprie strategie immobiliari alla loro organizzazione e al mandato loro conferito. Le strategie riflettono il bisogno di spazi specifici, per esempio ampie sale conferenze, aule per udienze o sale per assemblee. In alcuni casi le istituzioni riesaminano la propria strategia immobiliare in seguito a una modifica del proprio mandato. Per esempio, inizialmente la BCE aveva previsto di sistemare tutto il

¹² Alcuni principi vengono applicati benché non siano specificati nei documenti che descrivono la strategia immobiliare delle istituzioni.

personale in un unico edificio, ma è stato necessario ripensare tale approccio a causa di circostanze impreviste (cfr. il successivo **riquadro 1**).

Riquadro 1

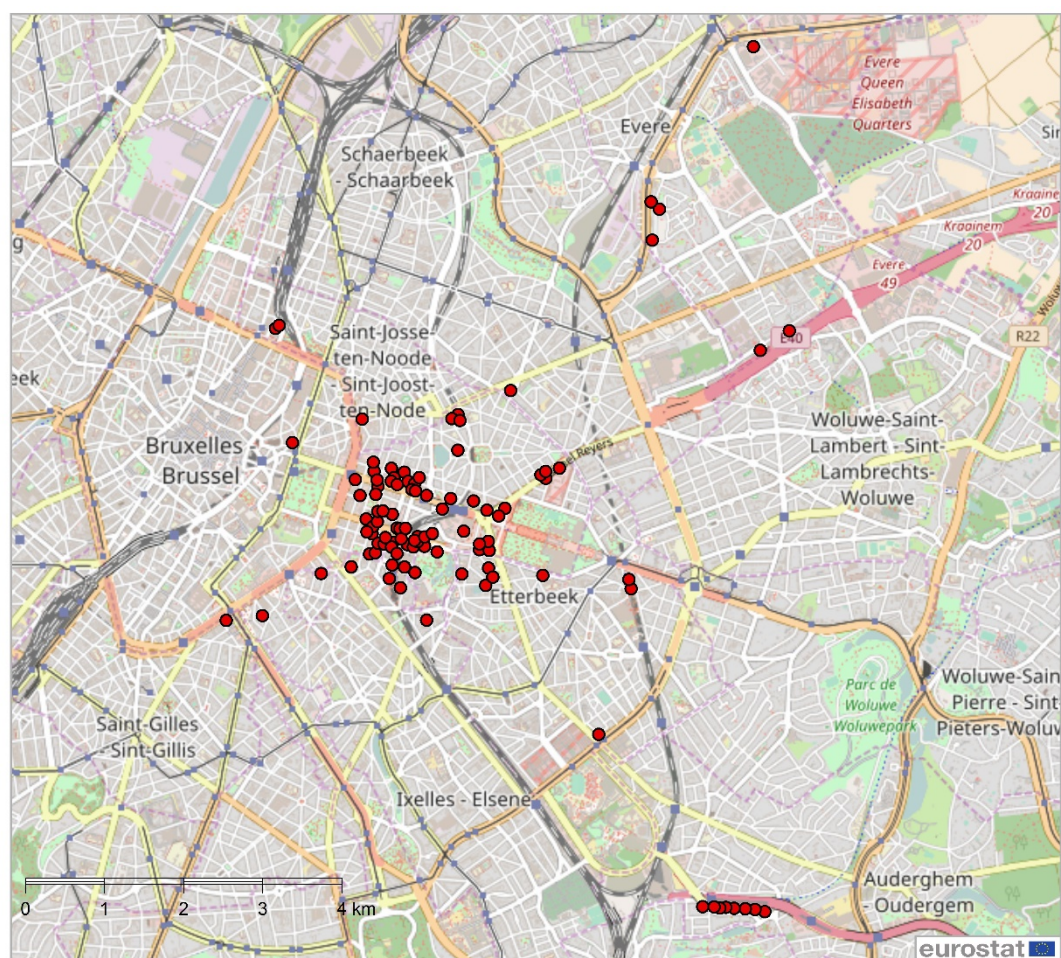
Adattamento al proprio nuovo mandato dell'approccio della BCE in materia di immobili

Nel 2012 gli Stati membri hanno deciso di ampliare il mandato della BCE per includervi i compiti previsti dal Meccanismo di vigilanza unico (MVU). Benché la costruzione del suo edificio principale fosse già in corso, la BCE ha dovuto trovare superfici per uffici per altri 1 000 effettivi circa per soddisfare il fabbisogno dell'MVU. La BCE ha ridotto le superfici per uffici negli orientamenti concernenti l'attribuzione degli spazi aumentando la percentuale di uffici condivisi e di gruppo e riducendo la riserva di flessibilità (spazio in eccedenza per consentire i traslochi, per esempio nel caso di ristrutturazione) dal 10 % al 5 %. L'istituzione tuttavia ha dovuto abbandonare il piano di concentrare il personale in un unico edificio e prendere in locazione altri due edifici a Francoforte.

Concentrazione

16 Le istituzioni tendono a concentrarsi su un numero ristretto di grandi edifici, solitamente ubicati in un'unica area o in poche aree, preferibilmente vicino ad altre istituzioni. Tale preferenza è giustificata dalle economie di scala, da motivi di sicurezza e migliori condizioni di lavoro, nonché da una più alta produttività (ottenuta per esempio riducendo il tempo impiegato negli spostamenti tra gli edifici) e dall'immagine pubblica. Applicando questo principio si riduce di default il numero di edifici adatti all'acquisto o alla locazione. Le successive **figure 5** e **6** illustrano la distribuzione geografica degli edifici delle istituzioni nelle sedi principali: Bruxelles e Lussemburgo.

Figura 5 – Ubicazione delle istituzioni, delle agenzie e degli organismi dell'UE a Bruxelles¹³



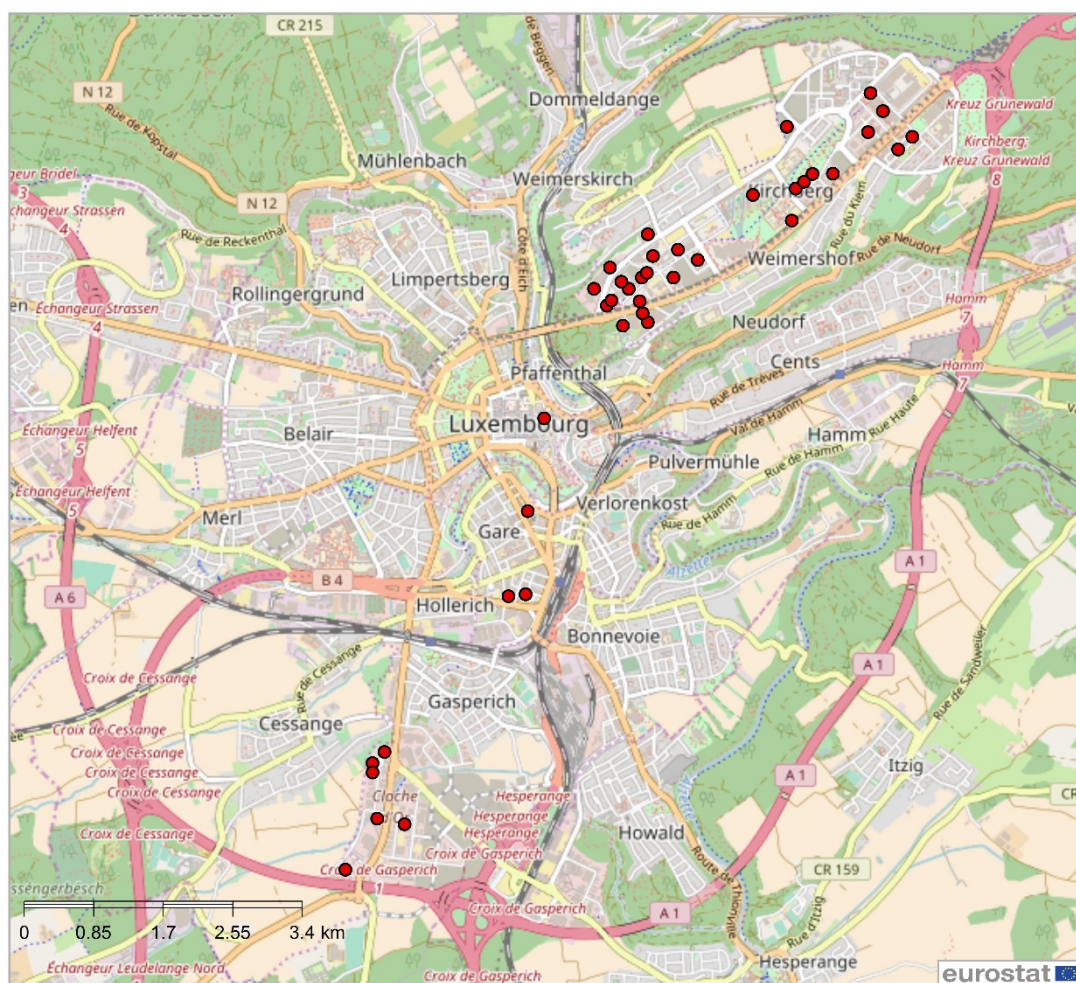
Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

Fonte: Ufficio delle pubblicazioni dell'UE.

¹³ Il deposito della Commissione situato a Neder-Over-Heembeek (Bruxelles), Chaussée de Vilvorde, 140-142, non è indicato nella mappa.

Figura 6 – Ubicazione delle istituzioni, delle agenzie e degli organismi dell’UE a Lussemburgo



Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

Fonte: Ufficio delle pubblicazioni dell’UE.

17 Razionalizzare il parco immobiliare con la concentrazione su un numero ristretto di grandi edifici, per esempio, è uno dei principi fondamentali della strategia immobiliare della Commissione. Nel 2007 due terzi degli edifici della Commissione a Bruxelles avevano una superficie inferiore a 15 000 m² e soltanto 8 su 61 (il 13 %) avevano una superficie superiore a 20 000 m². Dieci anni dopo, 22 edifici dei 52 inclusi nell’analisi della Corte (ossia il 42 %) hanno una superficie superiore a 20 000 m². Benché non del tutto comparabili, poiché l’analisi comprendeva edifici adibiti essenzialmente a uffici, le cifre dimostrano che la Commissione ha applicato il principio del numero ristretto di grandi edifici.

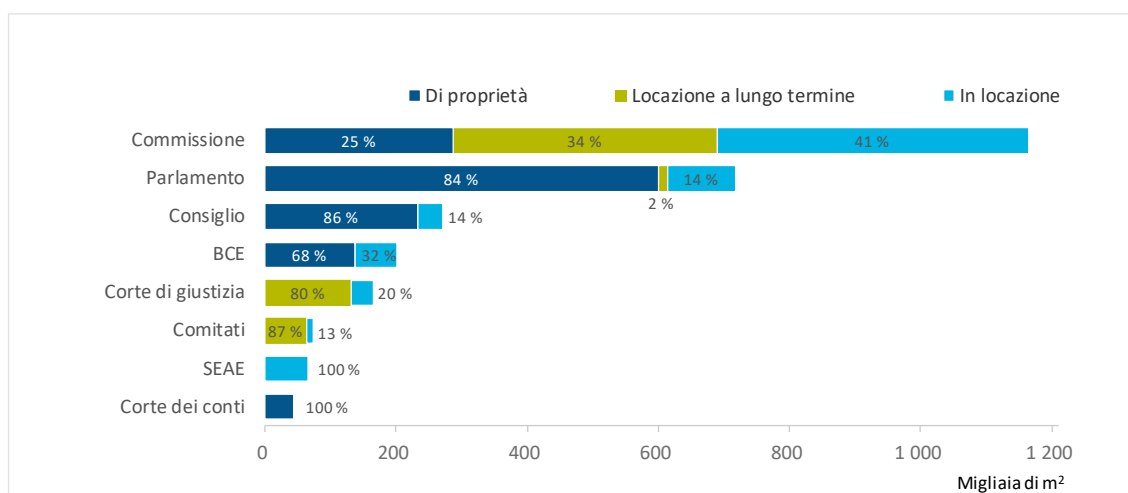
La proprietà preferita all’affitto

18 Tutte le istituzioni prese in considerazione preferiscono la proprietà all’affitto. La successiva **figura 7** mette a confronto la superficie totale di proprietà (superfici per

uffici e superfici non adibite ad uffici) con la superficie totale presa in locazione¹⁴. Benché la locazione consenta una gestione immobiliare flessibile, la proprietà degli edifici offre alle istituzioni una serie di vantaggi:

- costi inferiori nel lungo periodo (valore aggiunto se l'edificio viene riqualificato, recupero del valore dell'edificio se questo viene venduto);
- condizioni preferenziali offerte dal paese ospitante, per esempio la possibilità di acquistare o utilizzare il terreno gratuitamente;
- stabilità dei costi (tutela da aumenti del canone di locazione) e migliore pianificazione di bilancio a medio termine;
- libertà di utilizzare e migliorare l'immobile senza vincoli imposti dal proprietario.

Figura 7 – Superficie edificata presa in locazione e di proprietà (proprietà o locazione a lungo termine)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati reperibili nelle relazioni annuali sugli edifici e dei dati forniti dalle istituzioni.

19 In totale le istituzioni incluse nell'analisi della Corte possiedono¹⁵ circa il 70 % della superficie occupata, rispetto al 60 % circa del 2004¹⁶. Tale rapporto è destinato ad aumentare nel prossimo futuro con il completamento di grandi progetti immobiliari

¹⁴ Sulla base della superficie complessiva netta fuori terra.

¹⁵ Le istituzioni considerano la locazione a lungo termine con opzione d'acquisto (enfiteusi) una proprietà, benché, in gran parte dei casi, non abbiano ancora esercitato tale opzione.

¹⁶ Fonte: "Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier", CPQBF giugno 2005, e dati forniti dalla BCE.

come l'estensione dell'edificio KAD del Parlamento, la terza torre di uffici della Corte di giustizia e il complesso JMO II della Commissione.

Un'ampia cooperazione interistituzionale

20 Le istituzioni discutono questioni relative a immobili d'importanza strategica in alcuni gruppi di lavoro interistituzionali¹⁷. Nel corso di queste riunioni le istituzioni si informano reciprocamente in merito ai futuri progetti immobiliari per evitare di competere sullo stesso mercato. Esse inoltre si scambiano informazioni sullo spazio disponibile nei rispettivi edifici. In tal modo le istituzioni sono in grado di condividere o sublocare gli immobili¹⁸, o acquisire immobili non più necessari a un'altra istituzione¹⁹. Si discutono anche altre questioni relative agli edifici, come problemi di natura ambientale ed energetica.

21 Uno dei maggiori risultati di questi gruppi di lavoro sta nella loro stretta collaborazione per quanto riguarda le procedure di appalto. Le istituzioni stabiliscono le procedure di gara interistituzionali per l'acquisizione, ad esempio, di servizi per traslochi, forniture di mobili, attrezzature e forniture d'ufficio, competenze immobiliari e assicurative. Tali acquisizioni accrescono l'effetto leva delle istituzioni su fornitori di servizi e gestori e danno luogo a economie di scala. Allo stesso tempo tuttavia aumentano i criteri di ammissibilità per gli offerenti, il che potrebbe scoraggiare le PMI dal partecipare alle gare di appalto.

22 Le istituzioni gestiscono il proprio parco immobiliare autonomamente e mostrano scarso interesse per la creazione di un'agenzia immobiliare interistituzionale. A loro

¹⁷ Il gruppo di lavoro interistituzionale sulle infrastrutture, la logistica e i servizi interni a Bruxelles, e il "*Groupe Interinstitutionnel de Coordination Immobilière à Luxembourg*" a Lussemburgo.

¹⁸ Per esempio, il magazzino interistituzionale condiviso da Commissione e Consiglio alla periferia di Bruxelles.

¹⁹ Per esempio, dopo che la Commissione ha lasciato l'edificio SDME a Bruxelles, il Parlamento ha potuto negoziare un prezzo migliore per l'edificio e soddisfare le restanti esigenze. Attualmente il SEAE sta negoziando l'edificio SCAN, ugualmente lasciato dalla Commissione. Il Parlamento ha rilevato la locazione per l'edificio GEOS a Lussemburgo dalla Corte di giustizia e ha trasferito la locazione del precedente edificio (Président) alla BEI. La Corte di giustizia ha sublocato lo spazio in eccedenza alla BEI, alla Corte dei conti e al Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea per periodi temporanei.

avviso gruppi di gestione immobiliare specializzati, ubicati in prossimità dei decisori di ciascuna istituzione, sono più idonei a soddisfare le loro specifiche esigenze.

In una certa misura, le istituzioni optano per le nuove modalità di lavoro, ma non hanno ancora valutato i costi e i benefici dei progetti attuati al riguardo

23 L'approccio NWoW si propone di trasformare l'ambiente dell'ufficio introducendo spazi di lavoro collaborativi insieme a una cultura del lavoro più flessibile²⁰. L'obiettivo delle NWoW non è necessariamente quello di ridurre le superfici per uffici, ma piuttosto di trasformare l'ambiente dell'ufficio e la cultura del lavoro in collaborazione con la dirigenza e il personale e con il loro coinvolgimento.

24 Le istituzioni dell'UE hanno introdotto le NWoW tramite una serie di iniziative e sviluppi; per esempio hanno attuato il telelavoro occasionale o strutturale²¹. In seno al Consiglio e ai Comitati, l'introduzione del telelavoro strutturale ha comportato un uso più intenso delle superfici per uffici con l'introduzione di uffici condivisi per i telelavoratori.

25 A Bruxelles la Commissione ha introdotto spazi suddivisi e collaborativi in tre edifici²², per ottimizzare l'utilizzo delle superfici disponibili. Secondo la Commissione, il risultato è stato un aumento medio del 46 % del tasso di occupazione di questi edifici. I risultati dell'indagine sul livello di soddisfazione condotta tra il personale che lavora in un ambiente collaborativo in questi tre edifici non erano ancora disponibili all'epoca dell'audit. A Lussemburgo la Commissione utilizza spazi di lavoro collaborativi per circa 200 effettivi in due edifici²³.

26 Il Parlamento ha commissionato studi di fattibilità allo scopo di creare spazi collaborativi nell'ambito di due nuovi progetti immobiliari²⁴. Benché il progetto nella

²⁰ L'approccio NWoW prevede lo sviluppo di specifici strumenti in tre settori principali: risorse umane/cultura organizzativa (compresi l'approccio basato sulle attività, la politica del telelavoro e la valutazione del personale), tecnologie dell'informazione e della comunicazione (infrastrutture IT affidabili e prive di supporti cartacei) e spazio di lavoro (stanze tranquille, spazi collaborativi, disposizione dell'ufficio ecc.).

²¹ Opportunità di alternare periodi regolari di telelavoro e di lavoro in ufficio, ove possibile.

²² MO15, MERO, CSM1.

²³ Drosbach ed Euroforum.

²⁴ Martens e KAD.

sua forma originaria sia stato successivamente abbandonato, il Parlamento sta attuando alcuni dei suoi elementi in questi due edifici sulla base del dialogo con i servizi interessati.

27 Le NWoW comportano ulteriori costi di investimento e generalmente vengono applicate nell'ambito dei lavori di ristrutturazione o di nuovi progetti immobiliari. Le istituzioni non hanno ancora condotto una valutazione completa degli eventuali benefici economici e di altra natura degli spazi di lavoro collaborativi creati, come ad esempio un incremento della produttività.

Le decisioni concernenti gli spazi per uffici sono ben fondate, ma i meccanismi di finanziamento dei progetti di costruzione sono spesso complessi, a scapito della trasparenza di bilancio

28 La Corte ha anche valutato l'approccio delle istituzioni nei confronti dei paesi ospitanti per ottenere le migliori condizioni al momento di scegliere gli edifici.

29 La Corte ha quindi appurato se le decisioni sui nuovi progetti immobiliari si basassero su criteri di sana gestione finanziaria.

30 Ha altresì verificato se i meccanismi di finanziamento selezionati dalle istituzioni tenessero conto delle opzioni disponibili ai sensi del regolamento finanziario, fossero trasparenti e promuovessero il rispetto dell'obbligo di render conto.

Generalmente i paesi ospitanti offrono sostegno e condizioni preferenziali alle istituzioni

31 Gran parte degli edifici che fanno parte del parco immobiliare delle istituzioni sono ubicati a Bruxelles e Lussemburgo, mentre la BCE ha sede a Francoforte. Nel rispetto dei trattati dell'UE²⁵, i paesi ospitanti concedono alle istituzioni l'esenzione da imposte dirette su entrate, averi e altri beni nonché l'esenzione da diritti indiretti²⁶. Alcuni paesi ospitanti offrono alle istituzioni anche altri vantaggi, a seconda delle possibilità e dell'esito dei negoziati.

²⁵ Articolo 3 del protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea (TFUE).

²⁶ Esenzione fiscale mediante abbuono o rimborso.

32 I due casi seguenti sono esempi recenti di condizioni preferenziali concesse dalle autorità belghe. Per l'edificio Europa, le autorità belghe hanno offerto al Consiglio il terreno e l'edificio esistente per la cifra simbolica di 1 euro e hanno gestito il progetto immobiliare gratuitamente. Per un terreno edificabile in Rue de la Loi, la Commissione ha ottenuto il diritto di raddoppiare quasi la capacità di costruzione. Secondo le stime della Commissione, costruire qui fino alla capacità massima consentirebbe di risparmiare fino a 130 milioni di euro in termini di investimenti nei terreni in altre località della zona.

33 Anche a Lussemburgo le istituzioni godono di condizioni preferenziali e sostegno statale per i loro progetti immobiliari. Per esempio le autorità lussemburghesi hanno offerto al Parlamento e alla Corte di giustizia il terreno per i loro complessi edilizi alla cifra simbolica di 1 euro²⁷ ed entrambe le istituzioni hanno preso in locazione alcuni dei propri edifici dallo Stato per un importo preferenziale. Il livello di coinvolgimento dell'autorità nazionale competente nei progetti immobiliari delle istituzioni varia: essa offre sostegno tecnico al Parlamento per la costruzione del nuovo complesso KAD II, ma si assume la piena responsabilità per la gestione dei progetti immobiliari della Corte di giustizia.

34 La Commissione ha concordato con lo Stato del Lussemburgo di sostituire il proprio edificio principale a Lussemburgo (l'edificio Jean-Monnet – JMO). Nel dicembre 2015, in seguito alla decisione della Commissione di liberare l'edificio JMO²⁸, è stato raggiunto un accordo politico sulla condivisione dei costi di una sistemazione temporanea sostitutiva. L'immobile sostitutivo (JMO II) ospiterà la maggior parte del personale locale della Commissione rendendo superflui quasi tutti gli edifici presi in locazione.

35 Nel 1998 la BCE ha firmato con il governo della Repubblica federale di Germania un accordo che definisce i rispettivi ruoli e responsabilità. Le autorità nazionali non hanno offerto alla BCE condizioni preferenziali per i suoi progetti immobiliari. La BCE ha acquistato il terreno²⁹ per la costruzione della propria sede centrale dalla città di Francoforte alle normali condizioni di mercato. Tuttavia, nell'ambito dell'acquisto, la

²⁷ Lo Stato può esercitare il diritto di prelazione per l'acquisto degli edifici.

²⁸ Sulla base degli studi tecnici del 2013, che hanno segnalato rischi più gravi di quelli ipotizzati in precedenza per quanto riguarda la presenza di amianto negli edifici.

²⁹ Il sito della Grossmarkthalle, l'ex mercato all'ingrosso di Francoforte, che è considerato ufficialmente un monumento storico ed è stato costruito nel 1928.

città di Francoforte si è impegnata a contribuire ai costi derivanti, fra l'altro, dall'inquinamento del suolo riconducibile all'uso precedente del sito.

Complessivamente, le decisioni di acquisizione degli spazi per uffici si sono dimostrate valide

36 La Corte ha esaminato dodici degli edifici adibiti a uffici recentemente acquistati e presi in locazione e dei progetti di costruzione in corso del Parlamento³⁰ e della Commissione³¹, che sono le istituzioni con il parco immobiliare più ampio, al fine di valutare se le decisioni si siano basate sui seguenti fattori:

- una valutazione del fabbisogno immobiliare pluriennale;
- il rispetto dei vincoli di bilancio;
- la conformità alle specifiche tecniche;
- un'indagine di mercato;
- un'analisi costi-benefici;
- un esame dei costi associati all'intero ciclo di vita degli edifici in termini di ristrutturazione iniziale, manutenzione, costi di gestione e rimessa a nuovo;
- una comparazione delle opzioni di finanziamento.

37 Sono state rilevate alcune eccezioni³²:

- a) Secondo il regolamento recante le modalità di applicazione del regolamento finanziario³³, gli appalti immobiliari³⁴ possono essere conclusi ricorrendo alla

³⁰ KAD II, Martens, SQM.

³¹ MERO, MO15, PLB3, L15, ORBN, ARIA, LACC, JMO II, Drosbach D.

³² ORBN, JMO II, Drosbach D.

³³ Articolo 134, paragrafo 1, del regolamento recante le modalità di applicazione del regolamento finanziario.

³⁴ Ai sensi dell'articolo 121 del regolamento recante le modalità di applicazione del regolamento finanziario, gli appalti immobiliari riguardano l'acquisto, l'enfiteusi, l'usufrutto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto, con o senza opzione per l'acquisto, di terreni, fabbricati o altri beni immobili.

procedura negoziata dopo un'indagine sul mercato locale. In linea di principio la Commissione applica la cosiddetta "metodologia Kallas" che comporta la pubblicazione preliminare di un avviso relativo a un'indagine per immobili. Tale metodologia non è stata però applicata in due casi compresi nel campione della Corte: l'edificio ORBAN di Bruxelles e l'edificio Drosbach, ala D, a Lussemburgo. In entrambi i casi, la deroga era giustificata dal fatto che la Commissione occupava già edifici adiacenti³⁵. La Commissione ha in programma di rivedere questa metodologia.

- b) Nelle note all'autorità di bilancio la Commissione include³⁶ un'analisi costi-benefici dei nuovi progetti. Nella documentazione relativa al progetto JMO II la Corte non ha reperito traccia di tale analisi. Il progetto sarà prefinanziato dallo Stato lussemburghese e la Commissione potrà esercitare l'opzione di acquistare l'edificio, quando sarà stato portato a termine. Non vi sono indicazioni che la Commissione abbia analizzato altre opzioni di finanziamento.

I meccanismi di finanziamento dei grandi progetti di costruzione sono spesso complessi, a scapito della trasparenza di bilancio

38 Dal 2013 è possibile finanziare acquisti o costruzioni di edifici tramite un prestito commerciale ai sensi del regolamento finanziario³⁷. Molti dei progetti di costruzione in corso o completati di recente sono stati avviati prima di tale data. Per finanziare questi progetti (cfr. progetti esaminati ai paragrafi 43-50), le istituzioni spesso hanno adottato metodi di finanziamento complessi, che implicano la partecipazione statale o di intermediari finanziari (cfr. esempio nel riquadro 2). Di conseguenza, non controllano direttamente gli aspetti finanziari dei progetti.

³⁵ La deroga per l'edificio ORBAN era ulteriormente giustificata dall'urgenza di rispondere alle esigenze in termini di spazio per uffici, non essendo stato possibile concludere le trattative per l'edificio inizialmente selezionato.

³⁶ Conformemente all'articolo 179, paragrafo 3, del regolamento finanziario applicabile fino alla fine del 2012 e all'articolo 203, paragrafo 5, del regolamento finanziario in vigore a partire da gennaio 2013.

³⁷ Articolo 203, paragrafo 8, del regolamento finanziario. Il regolamento non si applica alla BCE.

Riquadro 2

Complessità del finanziamento nei progetti di costruzione della Corte di giustizia

Dal 1994 le autorità nazionali del Lussemburgo gestiscono i progetti di costruzione della Corte di giustizia, valendosi di un promotore privato che reperisce i fondi necessari sui mercati finanziari. Una volta che i pagamenti del canone di locazione avranno coperto tutti i costi di costruzione, finanziari e supplementari, la Corte di giustizia assumerà la proprietà dell'edificio.

Le autorità nazionali lussemburghesi e il promotore privato sono giuridicamente responsabili delle decisioni adottate. In ultima analisi, comunque, è la Corte di giustizia a sostenere i costi.

39 Per l'estensione dell'edificio Konrad Adenauer (KAD II), il Parlamento ha ottenuto prestiti bancari tramite una complessa struttura di finanziamento cui partecipa una società intermediaria (di proprietà di una banca commerciale), che ha intrapreso il finanziamento del progetto. La società ha firmato due contratti di finanziamento, uno con la BEI e uno con una banca commerciale, ognuno dei quali ha fornito il 50 % del finanziamento del progetto.

40 Il Parlamento e la Corte di giustizia hanno prefinanziato i progetti immobiliari, impiegando gli stanziamenti inutilizzati di altre linee di bilancio:

- tra il 2012 e il 2016 il Parlamento ha stornato 260 milioni di euro da varie linee di bilancio per finanziare il progetto KAD II. Della linea di credito di 474 milioni di euro così ottenuta, il Parlamento ha utilizzato 16 milioni di euro. Il Parlamento stima che in tal modo siano stati risparmiati fino a 85 milioni di euro di costi per interessi.
- In base allo stesso meccanismo, dal 2007 a oggi la Corte di giustizia ha effettuato pagamenti anticipati per i propri progetti immobiliari pari a 89 milioni di euro. Secondo la Corte di giustizia, in tal modo è stato sensibilmente ridotto l'impatto sul bilancio fino al 2026 delle indennità di locazione-acquisto, grazie a risparmi stimati sugli oneri di finanziamento superiori a 24 milioni di euro nell'arco dell'intero periodo.

41 Il Consiglio ha pagato alle autorità belghe anticipi per il progetto immobiliare Europa, pari a 294 milioni di euro, grazie a stanziamenti inutilizzati stornati da altre linee di bilancio. Gli anticipi versati dal Consiglio hanno fruttato interessi per 10,3 milioni di euro (valore netto). Gli anticipi versati nei primi tre anni non

corrispondevano all'avanzamento dei lavori, per cui in pratica il Consiglio ha prefinanziato il progetto (cfr. il successivo **riquadro 3**).

Riquadro 3

Gli anticipi per la costruzione dell'edificio Europa del Consiglio non hanno rispecchiato l'avanzamento del progetto

Nell'accordo sulla costruzione dell'edificio Europa (già denominato "Residence Palace"), lo Stato belga ha accettato di prefinanziare il progetto. Nei primi tre anni del progetto (2008-2010³⁸), però, il Consiglio ha pagato allo Stato belga anticipi per l'82 % del bilancio totale stimato (235 milioni di euro), benché i costi sostenuti rappresentassero solo il 12 % del bilancio e la fase di costruzione non fosse ancora iniziata³⁹. Il Consiglio ha continuato a pagare anticipi di circa 10 milioni di euro all'anno fino al completamento del progetto.

42 Benché alcune istituzioni (Parlamento, Consiglio) abbiano versato regolarmente anticipi consistenti sui propri progetti di costruzione, non avevano previsto gli importi in questione nelle corrispondenti linee di bilancio UE. Questo modo di procedere comporta in genere, alla fine dell'anno, un livello elevato di storni di bilancio, che incide sulla trasparenza della procedura di bilancio. Questo approccio pragmatico consente un'evoluzione stabile nel tempo della dotazione di bilancio per la spesa amministrativa globale. La Corte non ritiene però che tale pratica comporti un risparmio per il contribuente UE, come suggerito dalle istituzioni dell'UE.

I grandi progetti di costruzione lamentano ritardi e, in alcuni casi, cospicui sforamenti dei costi

43 La Corte ha analizzato l'attuazione di quattro importanti progetti di costruzione da parte del Parlamento, del Consiglio, della Commissione e della Corte di giustizia.

³⁸ La convenzione dettagliata è stata firmata nel marzo 2008 e fino al 31 dicembre 2010 sono stati pagati 235 milioni di euro.

³⁹ Relazione di audit interno "Acquisition du Résidence Palace" dell'8 giugno 2011.

Il progetto della Corte di giustizia: entro i limiti di bilancio e nei tempi previsti

44 Negli ultimi anni la Corte di giustizia ha realizzato tre grandi progetti di costruzione⁴⁰, in stretta collaborazione con le autorità lussemburghesi. Le autorità nazionali hanno gestito i lavori gratuitamente. Hanno diretto le gare d'appalto, assicurando il corretto svolgimento degli studi e dei lavori, e si sono assunte la responsabilità dei controlli di qualità e del rilascio delle certificazioni prescritte dalla normativa. Le autorità hanno offerto la propria conoscenza del mercato, le competenze tecniche e quelle relative alla gestione e alla supervisione dei progetti di costruzione. Inoltre, dal momento che la Corte di giustizia non ha svolto il ruolo di promotore, soltanto pochi membri del suo personale hanno dovuto monitorare il progetto. I progetti sono stati completati in tempo e senza costi aggiuntivi. Al momento dell'audit della Corte, era in corso il progetto di costruzione di una terza torre (progetto CJ9), che rispettava il bilancio stimato e i tempi previsti.

Il progetto Europa del Consiglio: entro i limiti di bilancio ma in ritardo

45 Nel 2005⁴¹, il Consiglio ha delegato la gestione della ristrutturazione del Blocco A del "Residence Palace" alle autorità belghe. L'edificio avrebbe dovuto ospitare le riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea.

46 Il prezzo finale negoziato⁴² non ha superato sensibilmente il bilancio originario: 246 milioni di euro, rispetto ai 240 milioni di euro del bilancio originario; entrambi i prezzi si basano sui valori del 2004. La costruzione però si è conclusa con tre anni di ritardo. Tali ritardi sono stati causati da modifiche del progetto dovute a circostanze

⁴⁰ CJ4 (2001-2008) Ristrutturazione del Palazzo e 4ª estensione degli edifici della Corte (Anello, Galleria, Torre A, Torre B); CJ8 (2006-2013) Ristrutturazione e adeguamento degli edifici dell'Estensione (Erasmus = Estensione A, Thomas More = Estensione B ed Estensione C); CJ9 (2013-in corso) Costruzione di una quinta estensione - 3ª Torre.

⁴¹ La cronistoria completa del progetto è reperibile sul sito del Consiglio (<http://www.consilium.europa.eu/it/contact/address/council-buildings/europa-building/timeline-europa-building/>).

⁴² La convenzione prevedeva la possibilità di definizione amichevole del prezzo finale del progetto, sulla base dei documenti giustificativi forniti dallo Stato, analizzati e approvati dal Consiglio. Ciò ha permesso al Consiglio di negoziare il prezzo, divenuto così definitivo, liberandosi da tutti gli obblighi passati, presenti e futuri.

impreviste⁴³. Ai ritardi ha contribuito una serie di debolezze registrate in sede di gestione progettuale:

- le autorità nazionali non hanno gestito in maniera adeguata le richieste di modifica né hanno pagato per tempo i contraenti;
- le società di consulenza incaricate dalle autorità nazionali avevano scarsa capacità di tradurre i complessi requisiti funzionali e qualitativi del Consiglio nel capitolato d’oneri. Da ciò sono derivate le difficoltà che hanno travagliato il progetto in tutto il suo ciclo di vita, provocando gran parte delle richieste di modifica;
- il raggiungimento di un accordo sul prezzo finale è risultato complesso perché, ancora sei mesi dopo la consegna, le autorità nazionali non erano in grado di fornire l’elenco completo delle fatture.

47 Il Consiglio ha parzialmente attenuato tale impatto ampliando il suo gruppo di progetto e accelerando le procedure di gestione del progetto e i controlli interni.

Il progetto KAD II del Parlamento: ritardi significativi hanno comportato costi supplementari

48 Inizialmente la data di consegna dell’edificio KAD II era stata fissata al 2013. La stima attuale è la seguente: sito di costruzione est: fine del 2019; sito di costruzione ovest: 2022. Le motivazioni principali di questo ritardo sono la limitata esperienza del Parlamento come promotore all’inizio del progetto e la conclusione senza esito di una prima gara d’appalto per i lavori di costruzione. La messa a punto della struttura finanziaria e del modello di finanziamento è stata ritardata di tre mesi in quanto la prima gara non è giunta a buon fine.

49 Il bilancio stimato originariamente, pari a 317,5 milioni di euro, è stato riveduto nel 2009 e portato a 363 milioni di euro⁴⁴. Per garantire il successo della gara d’appalto, nel rispetto della dotazione assegnata, il Parlamento ha ridotto l’entità del

⁴³ La maggior parte di queste modifiche erano dovute a una nuova configurazione del Consiglio europeo e alla creazione della carica di Presidente con prerogative speciali di rappresentanza dell’Unione nei confronti dei paesi terzi, entrambe conseguenze del trattato di Lisbona. Ritardi significativi sono imputabili anche al ricorso intentato dinanzi al Tribunale dell’Unione da uno dei candidati respinti nella procedura di aggiudicazione, alla scoperta del grave inquinamento del suolo e all’inasprimento dei requisiti di sicurezza.

⁴⁴ A prezzi del 2005, comprendendo solo i costi di costruzione.

progetto, ha modificato le specifiche tecniche e ha introdotto una maggiore concorrenza nella procedura di appalto aumentando il numero dei lotti. Poiché il progetto non si è ancora concluso, il prezzo finale non è noto. Il Parlamento intende mantenere i costi entro i limiti del bilancio attuale (432 milioni di euro)⁴⁵. Tenendo conto di un aumento dell'indice dei prezzi dei lavori di costruzione pari all'8 % tra il 2012 e il 2017, i costi di costruzione potrebbero crescere ancora.

50 A causa dei ritardi, il Parlamento deve prendere in locazione altri edifici a Lussemburgo per un periodo più lungo di quello inizialmente previsto. Questo costo di locazione aggiuntivo ammonta a 14,4 milioni di euro l'anno, ossia a 86 milioni nel periodo di sei anni. In termini contabili, detto costo aggiuntivo è più che compensato dall'avvio successivo del deprezzamento del nuovo investimento immobiliare (17,3 milioni l'anno). Il contribuente UE sta tuttavia pagando un costo di locazione aggiuntivo oltre al costo della costruzione del nuovo edificio.

Il progetto JMO II della Commissione: ritardi e costi supplementari

51 Il protrarsi dei negoziati con lo Stato lussemburghese ha ritardato l'avvio del grande progetto di costruzione della Commissione a Lussemburgo, JMO II. Sono stati necessari 15 anni per raggiungere l'accordo iniziale nel 2009.

52 La Commissione e le autorità lussemburghesi avevano pianificato la consegna dell'edificio in due fasi: la prima a metà del 2016 e la seconda alla fine del 2019. I tempi di consegna sono stati riveduti varie volte prima dell'inizio dei lavori di costruzione. L'ultimo calendario noto del progetto JMO II fissa la data di consegna della prima fase al febbraio 2023 e quella della seconda fase al febbraio 2024.

53 L'avvio tardivo del progetto di costruzione è stato determinato principalmente dalle incertezze riguardanti il concorso di architettura, da questioni amministrative della procedura di gara per i lavori di movimento terra e dalle misure di sicurezza supplementari che è stato necessario integrare nel progetto. Non è ancora chiaro in che modo i costi causati da questi ritardi saranno condivisi con le autorità lussemburghesi. Inoltre, nel 2015, la Commissione ha dovuto evacuare la propria sede principale a Lussemburgo, l'edificio JMO, a titolo precauzionale, per evitare di esporre il personale a un potenziale pericolo dovuto alla presenza di amianto. Ha quindi dovuto

⁴⁵ A prezzi del 2012 e limitatamente ai soli costi di costruzione, escludendo le parcelle degli architetti, lo sviluppo del progetto, i costi del possibile adeguamento dell'attuale edificio KAD.

prendere in locazione ulteriori spazi per uffici in diversi edifici per trasferirvi il personale.

54 Considerati l'accordo iniziale e l'ultimo calendario noto, la Corte stima che la Commissione dovrà sostenere costi di locazione per 248 milioni di euro⁴⁶ a causa dell'avvio tardivo del progetto di costruzione e della necessità di affittare ulteriori spazi per uffici a seguito dell'evacuazione dell'edificio JMO. Questo ritardo differisce però l'inizio dei versamenti del canone di locazione per l'edificio JMO II. La Commissione stima che i canoni non versati a seguito dei ritardi suddetti ammontino a 176,2 milioni di euro⁴⁷.

Il monitoraggio e la rendicontazione sono insufficienti

55 La Corte ha esaminato il modo in cui le istituzioni dell'UE monitorano i diversi aspetti del proprio parco immobiliare (per esempio gestione degli spazi e delle strutture, condizioni contrattuali, conformità alle specifiche tecniche) compresi gli indicatori relativi all'uso efficiente e al costo degli edifici. Tale monitoraggio fornirebbe alle istituzioni uno sguardo d'insieme sul proprio parco immobiliare, consentendo di individuare i settori in cui sarebbe possibile apportare miglioramenti. La Corte ha verificato se le istituzioni avessero standardizzato in maniera migliore la misurazione e la classificazione delle superfici e se fosse possibile effettuare una comparazione dell'efficienza sfruttando i dati disponibili internamente e comunicati alle autorità di bilancio.

Le istituzioni monitorano vari aspetti ma non gli indicatori relativi all'uso efficiente e al costo degli edifici

56 Le istituzioni utilizzano una vasta gamma di sistemi e strumenti informatici per gestire e monitorare il proprio parco immobiliare. Ciascun aspetto del parco immobiliare, come la gestione delle strutture, l'attribuzione degli spazi, il consumo energetico, gli aspetti finanziari, legali e contabili, viene monitorato utilizzando sistemi informatici o manualmente mediante fogli elettronici.

⁴⁶ Tale stima si basa sull'ultimo calendario noto stilato dalla Commissione per quanto riguarda l'abbandono degli edifici in locazione e il ritorno del personale al JMO II.

⁴⁷ In base a quanto ipotizzato dalla Commissione nel 2013, al momento della firma del contratto quadro con le autorità lussemburghesi.

57 A Lussemburgo la Commissione impiega relazioni sull'attribuzione degli spazi, per gestire in maniera coerente i diritti di attribuzione degli spazi definiti dal manuale delle condizioni di abitabilità. A Bruxelles la Commissione sta sviluppando, fin dal 2015, un proprio software per la gestione integrata dei beni immobili che dovrebbe fornire un punto di accesso a qualsiasi informazione concernente il parco immobiliare della Commissione. Il sistema attualmente in uso tuttavia non elabora relazioni per controllare se lo spazio attribuito ai dipartimenti strategici (DG) rispetti le condizioni fissate nel manuale delle condizioni di abitabilità.

58 Il sistema usato dal Parlamento per gestire le superfici per uffici e pianificare il fabbisogno immobiliare può generare varie relazioni⁴⁸. La Corte però non ha riscontrato elementi a dimostrazione del fatto che il Parlamento utilizzi regolarmente tali relazioni al fine di monitorare le superfici per uffici. Il Parlamento prevede di sviluppare, entro il 2026, un sistema per l'archiviazione elettronica di tutte le informazioni relative agli edifici.

59 La maggior parte delle istituzioni non monitora regolarmente gli indicatori per valutare l'efficienza del proprio parco immobiliare ai fini della gestione.

60 La Commissione a Bruxelles impiega un solo un indicatore relativo all'efficienza degli spazi per uffici nel proprio parco immobiliare: la superficie netta a uso ufficio assegnata a ciascuna postazione di lavoro. Viene indicata una media di 14 m² con un obiettivo di 12 m² da raggiungere entro il 2020, soprattutto introducendo spazi collaborativi. La Corte non ha rilevato alcun indicatore relativo all'efficienza degli spazi per uffici nelle pertinenti relazioni annuali di attività del Parlamento, del Consiglio o della Corte di giustizia; queste istituzioni non hanno pubblicato neppure altre relazioni di gestione in cui si valuti l'efficienza della gestione degli spazi per uffici.

61 La Commissione dispone però di definizioni⁴⁹ per indicatori di efficienza come superficie netta di pavimento/superficie lorda di pavimento; superficie fuori terra utilizzabile/superficie netta di pavimento fuori terra; superficie a uso ufficio/superficie netta di pavimento fuori terra. La Corte ha reperito elementi attestanti che l'efficienza delle superfici dell'edificio è uno dei criteri considerati al momento di valutare le

⁴⁸ Per esempio, la relazione GPI 480 offre un'istantanea delle superfici di tutti gli edifici, per ogni sito, disaggregate come superfici per uffici/spazi specifici/ strutture.

⁴⁹ Le definizioni sono contenute nel "*Measuring Code applicable to Commission buildings in Brussels*" (Codice di misurazione applicabile agli edifici della Commissione di Bruxelles).

offerte per i nuovi progetti immobiliari. La Commissione tuttavia non monitora tali indicatori a livello dell'intero parco immobiliare.

62 La BCE applica un approccio ben elaborato per il monitoraggio e la rendicontazione del proprio parco immobiliare (cfr. il successivo **riquadro 4**).

Riquadro 4

Monitoraggio e rendicontazione, da parte della della BCE, del proprio parco immobiliare

Sulla base di un sistema di gestione delle strutture e degli spazi, il servizio responsabile della gestione immobiliare analizza parametri come l'attribuzione degli spazi a ciascuna direzione, la superficie media a uso ufficio per ciascun posto di lavoro, la superficie media a uso ufficio per ogni effettivo ecc. Esso analizza altresì diversi tipi di costi connessi agli edifici (canone di locazione, manutenzione, energia, servizi di pulizia e altri costi operativi). La BCE offre una rendicontazione del proprio parco immobiliare nella relazione mensile sulla gestione, che comprende per esempio l'evoluzione dei posti di lavoro disponibili e occupati, l'evoluzione delle riserve e informazioni sui posti di lavoro per ciascuna area operativa.

I dati disponibili non sono standardizzati, pertanto non è facile mettere a confronto le istituzioni

63 Nel 2009 le istituzioni dell'UE⁵⁰ hanno adottato il codice di misurazione interistituzionale. Questo codice definisce i metodi di misurazione e i tipi fondamentali di superfici edificate sulla base degli standard tedeschi. Ogni istituzione ha articolato ulteriormente tale codice in categorie di superficie più dettagliate, rendendo quindi difficile la comparazione tra i dati delle diverse istituzioni⁵¹. La Commissione utilizza perfino categorie diverse di superfici a Bruxelles e a Lussemburgo, e di conseguenza incontra difficoltà a redigere relazioni basate sugli stessi parametri.

⁵⁰ La BCE applica gli stessi standard, benché non abbia sottoscritto tale accordo.

⁵¹ Per esempio, il Consiglio include le piccole sale riunioni nella sottocategoria più bassa di superfici per uffici, a differenza delle altre istituzioni dell'UE (Commissione, Parlamento, Corte di giustizia).

64 Benché tre delle cinque istituzioni esaminate⁵² utilizzino la stessa piattaforma informatica per la gestione degli spazi, tale attività è stata personalizzata per ciascuna di esse, con conseguenti ripercussioni negative sulla disponibilità di dati comparabili.

65 Entro il 1° giugno di ogni anno le istituzioni trasmettono alle autorità di bilancio una relazione dettagliata sulla propria politica immobiliare⁵³. Tale prescrizione è stata introdotta dal regolamento finanziario nel 2013. La relazione deve indicare la spesa e la superficie per ogni edificio, nonché la prevedibile evoluzione della programmazione delle superfici e delle ubicazioni per gli anni successivi. La prescrizione ha reso più trasparente la situazione e le iniziative immobiliari delle istituzioni nei confronti delle autorità di bilancio e, per alcune istituzioni, dell'opinione pubblica⁵⁴.

66 La successiva **figura 8** mostra che nelle relazioni annuali sugli edifici ciascuna istituzione impiega categorie di superfici differenti, che non possono essere utilizzate a fini comparativi. Il regolamento finanziario non impone di inserire informazioni sul numero di postazioni di lavoro o degli effettivi ospitati. Non prevede neanche l'inclusione di indicatori di efficienza.

Figura 8 – Relazioni annuali sugli edifici – categorie di superfici per uffici

Categorie di superfici utilizzate nella relazione annuale sugli edifici	Istituzioni che usano tali categorie nella relazione annuale
Superfici per uffici (fuori terra, interrato, totale) Aree specifiche (fuori terra, interrato, totale) Strutture (fuori terra, interrato, totale)	Consiglio
Superfici per uffici fuori terra Superfici non adibite ad uffici fuori terra	Commissione Corte di giustizia
Superficie lorda totale	Parlamento europeo

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni annuali sugli edifici 2017 redatte dalle istituzioni.

⁵² Consiglio, Corte di giustizia, Commissione (OIL).

⁵³ Relazione annuale sugli edifici in virtù dell'articolo 203, paragrafo 3, del regolamento finanziario (non applicabile alla BCE).

⁵⁴ Le relazioni annuali sugli edifici redatte dal Consiglio, dalla Commissione e dalla Corte di giustizia sono documenti pubblici.

67 Inoltre, la relazione della Commissione non offre un quadro chiaro dei diversi tipi di superfici presenti nel proprio parco immobiliare, in quanto non definisce chiaramente i criteri che distinguono le superfici per uffici da quelle non adibite ad uffici. Tra l'altro, le superfici impiegate dalla Commissione nella relazione annuale sugli edifici non sono comparabili con quelle usate negli strumenti per la gestione degli spazi.

68 Il tentativo più recente di produrre informazioni consolidate sugli edifici delle istituzioni dell'UE risale al 2010. Nel quadro del progetto di bilancio 2011 le istituzioni dell'UE hanno elaborato una relazione in risposta alla richiesta del Parlamento e del Consiglio di "fornire informazioni complete sulle questioni immobiliari insieme al progetto preliminare di bilancio e alle relative previsioni"⁵⁵. Tale relazione⁵⁶ conteneva dati sui seguenti rapporti per il parco immobiliare delle istituzioni:

- percentuale di superfici per uffici e superfici non adibite ad uffici rispetto alla superficie totale;
- superfici per uffici/dipendenti;
- spesa media/m².

69 I valori degli indicatori variavano sensibilmente da una istituzione all'altra. La Corte non ha ricevuto alcun elemento attestante che i dati forniti fossero stati analizzati o che le istituzioni avrebbero dovuto migliorare la comparabilità degli indicatori o presentare le relazioni a scadenza più regolare.

Gli indicatori di superficie sono comparabili tra le istituzioni ma i costi variano notevolmente

70 Sulla base delle informazioni disponibili e apportando correzioni ove necessario, la Corte ha comparato l'efficienza delle politiche immobiliari delle istituzioni. A tale

⁵⁵ Comunicato stampa sulla 2 975^a sessione del Consiglio dell'Unione europea "Economia e finanza" (Bilancio) tenutasi a Bruxelles il 18 novembre 2009, pag. 15 (http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-333_it.htm).

⁵⁶ "Consolidated information on buildings provided by the European institutions with the Draft Budget 2011" (Informazioni consolidate sugli edifici trasmesse dalle istituzioni europee con il progetto di bilancio 2011), 20 maggio 2010.

scopo sono stati calcolati e analizzati gli indicatori di superficie e i canoni di locazione recentemente negoziati in relazione ai livelli di mercato.

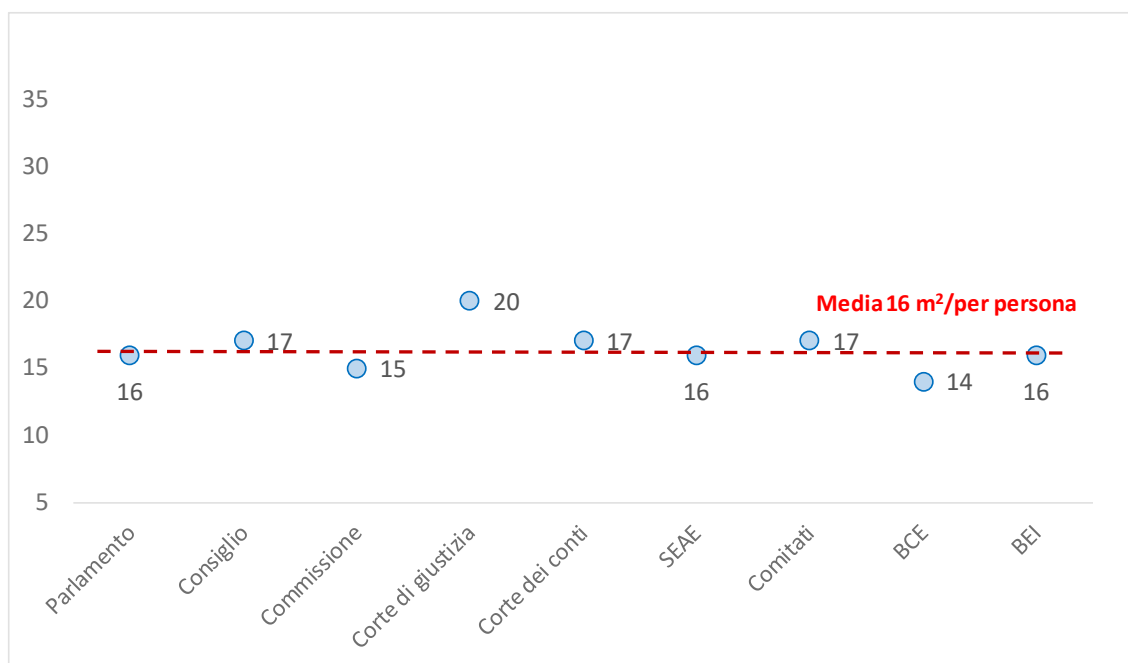
71 Sono stati calcolati anche i canoni di locazione annuali pagati per persona e il costo per metro quadro degli edifici costruiti o acquistati di recente.

Le superfici medie degli uffici sono comparabili

72 Per mettere a confronto l'uso degli spazi per uffici, la Corte ha calcolato indicatori di superficie basati sui dati ottenuti dalle istituzioni dell'UE (cfr. [allegato I](#) per la metodologia utilizzata).

73 La successiva [figura 9](#) indica che, nella maggior parte delle istituzioni, la superficie media degli uffici per persona si avvicina alla media ponderata di tutte le istituzioni, pari a 16 m² per persona⁵⁷, mentre la successiva [figura 10](#) mostra che nella maggior parte degli edifici la superficie degli uffici per persona è inferiore o vicina alla media, e individua i valori erratici.

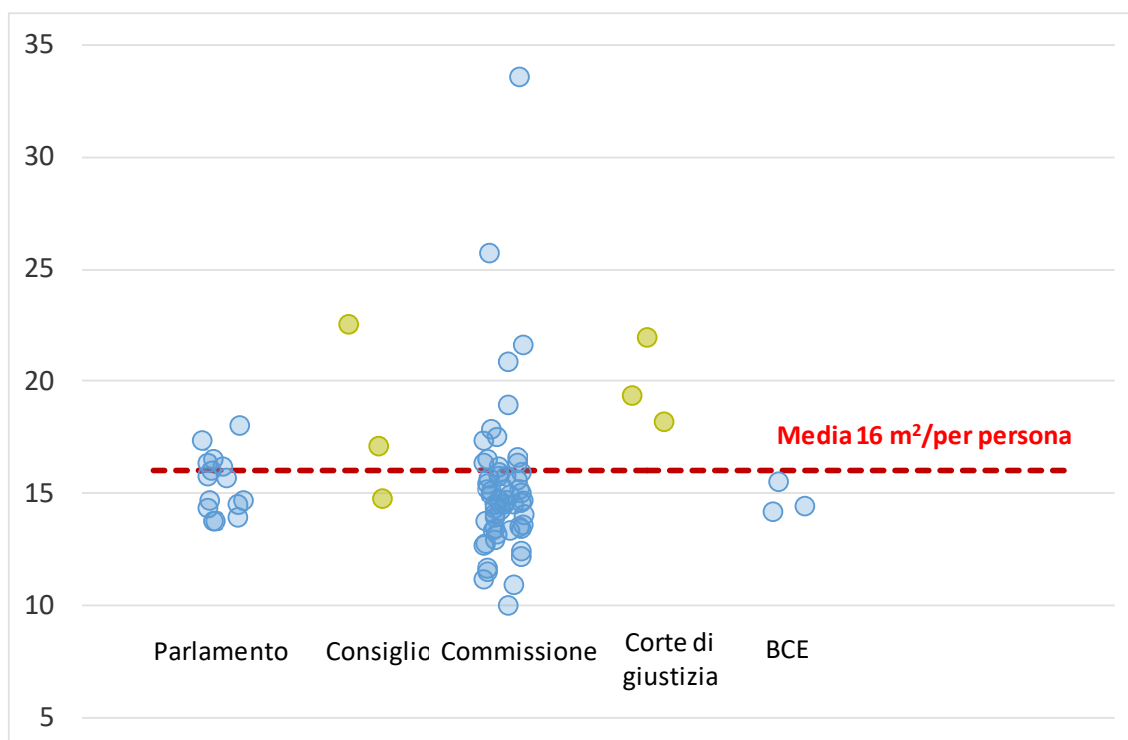
Figura 9 – Superficie media degli uffici per persona e per istituzione



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalle istituzioni.

⁵⁷ Compresi i dati ottenuti da Corte dei conti europea, SEAE, Comitati e BEI.

Figura 10 – Superficie adibita a uffici, per persona e per edificio



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalle istituzioni.

74 In seguito al completamento dell'edificio Europa, è diventato disponibile il 9 % circa della superficie netta a uso ufficio del Consiglio. Al momento dell'audit questa superficie era usata come sistemazione temporanea (per esempio per l'evacuazione dell'edificio Europa, in occasione del vertice Asia-Europa, o per ristrutturazioni). Questo dato incide sulla superficie netta a uso ufficio per persona del Consiglio e dello stesso edificio Europa.

75 I tre cerchietti riguardanti la Corte di giustizia nella **figura 10** rappresentano due complessi edilizi⁵⁸ e l'edificio T. Attualmente la Corte di giustizia dispone di 2 962 m² di uffici non occupati nell'edificio T, che rappresentano il 19 % della superficie netta a uso ufficio dell'edificio e il 6 % della superficie netta a uso ufficio complessiva. La superficie supplementare, che in precedenza veniva sublocata ad altre istituzioni, attualmente è vuota. Benché l'edificio superi il fabbisogno attuale della Corte di giustizia, questa ha deciso di continuare a prenderlo in locazione per diversi motivi. In primo luogo, la Corte di giustizia ha in locazione l'edificio dallo Stato a un canone preferenziale (inferiore ai livelli di mercato). In secondo luogo, l'edificio veniva dato in locazione nella sua interezza e, in terzo luogo, la Corte di giustizia ha esigenze di sicurezza e riservatezza particolari che limitano le opzioni di sublocazione dello spazio

⁵⁸ Il complesso del Palazzo (Anello, Torre A, Torre B, Galleria) ed estensioni (Erasmus, Thomas More, Estensione C).

supplementare. Infine la Corte di giustizia porrà termine al contratto di locazione con il completamento della terza torre, previsto per l'estate 2019. Se si sottrae questa superficie dalle superfici per uffici, la superficie media degli uffici per persona è pari a 19 m² per la Corte di giustizia e a 18 m² per l'edificio-T.

76 La superficie degli uffici inferiore alla media che si registra alla BCE si spiega con la percentuale notevole di uffici condivisi e di gruppo, nonché di superfici di gruppo, rispetto al totale delle superfici per uffici. Nel caso della Commissione, si spiega in particolare con uno spazio cuscinetto assai ridotto rispetto alle altre istituzioni.

77 La BCE e la BEI monitorano anche la densità sulla base delle postazioni di lavoro installate. Questo rapporto, che non tiene conto del tasso di occupazione effettivo, è di 12 m² per postazione di lavoro in entrambe le istituzioni⁵⁹.

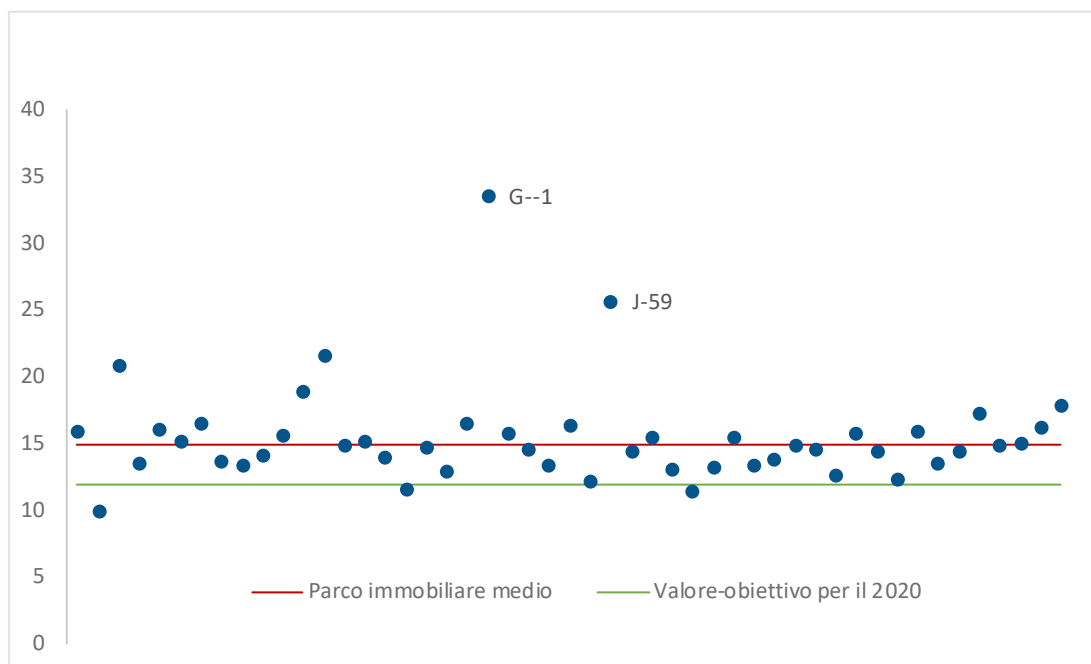
78 Il valore-obiettivo della Commissione per il parco immobiliare di Bruxelles è di 12 m² per postazione di lavoro entro il 2020⁶⁰; secondo i calcoli della Commissione stessa, il valore attuale è di 14,5 m² per persona. Al momento dell'audit della Corte, soltanto cinque edifici a Bruxelles avevano una densità inferiore o vicina a 12 m² per persona⁶¹. Questi edifici rappresentano il 9 % della superficie totale degli uffici negli edifici inclusi nell'analisi della Corte (cfr. **figura 11**).

⁵⁹ Nel caso della BCE, la differenza tra il rapporto basato sulle postazioni di lavoro installate (12 m² per persona) e il rapporto basato sulle postazioni di lavoro occupate (16 m² per persona) si spiega con lo spazio cuscinetto (18 % delle postazioni di lavoro installate alla fine del 2016).

⁶⁰ Piano di gestione annuale OIB 2017. L'OIB non specifica se il valore obiettivo comprenda gli uffici rimasti liberi e lo spazio cuscinetto.

⁶¹ B-28, CSM1, L-15, J-54, MO-59.

Figura 11 – Superficie adibita a uffici per persona negli edifici della Commissione a Bruxelles



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalla Commissione.

79 Per lo spazio cuscinetto a Bruxelles il valore-obiettivo della Commissione è di 15 000 m², ossia circa il 2 % del suo parco immobiliare. A dicembre del 2017 la Commissione disponeva di uno spazio cuscinetto pari a 895 postazioni di lavoro libere, suddivise in nove edifici. Ciò spiega perché la superficie media degli uffici per persona sia relativamente alta in alcuni edifici (per esempio l'edificio G-1). Al momento dell'analisi della Corte, un edificio (J-59) si trovava in un periodo di transizione (era vuoto nel periodo tra due traslochi); attualmente è occupato dall'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura.

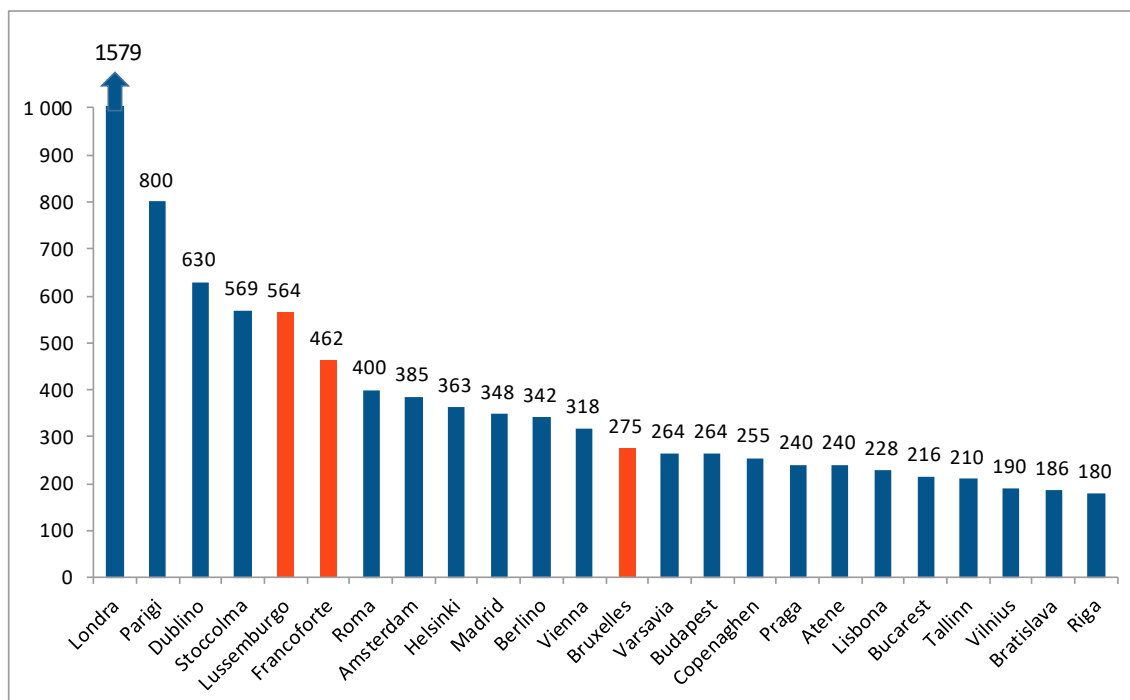
I canoni di locazione negoziati sono generalmente inferiori ai livelli di mercato ma i canoni per persona variano sensibilmente da un edificio all'altro

Canone di locazione rispetto ai tassi di mercato

80 La successiva **figura 12** mostra il canone di locazione prime in 23 capitali dell'UE e a Francoforte. Il canone di locazione prime a Bruxelles si colloca in una posizione centrale. Lussemburgo è la quinta città più costosa seguita da Francoforte. All'interno di ogni città i canoni di locazione prime variano a seconda dell'ubicazione. Il canone di locazione prime a Lussemburgo (564 euro/m²/anno si applica alla zona più costosa, ossia al centro cittadino. Le istituzioni però prendono in locazione gran parte degli

edifici a Kirchberg e a Cloche d'Or, dove il canone di locazione prime è rispettivamente di 408 euro/m²/anno e di 354 euro/m²/anno⁶².

Figura 12 – Canone di locazione prime per uffici in 23 capitali dell'UE e a Francoforte (quarto trimestre 2016)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della relazione sul mercato degli uffici in Europa di BNP Paribas Real Estate (edizione 2017), con riferimento ai prezzi del quarto trimestre 2016.

81 Per un campione di nove contratti di locazione recenti, la Corte ha messo a confronto il canone negoziato con le condizioni di mercato (cfr. *allegato I* per ulteriori dettagli sulla metodologia adottata e sulla fonte dei dati). Dei sei edifici di Bruxelles, cinque sono stati presi in locazione dalla Commissione⁶³ e uno dal Parlamento⁶⁴. La maggior parte dei contratti è stata firmata per un periodo di 15 anni. Il canone negoziato dalle istituzioni era notevolmente inferiore al canone prime di Bruxelles e inferiore o vicino alla media di mercato nel Quartier Léopold, dove sono situati gli edifici (cfr. la successiva *figura 13*). I canoni di locazione negoziati dalla Commissione per i tre edifici di Lussemburgo⁶⁵ erano inferiori al canone di mercato prime e al canone medio.

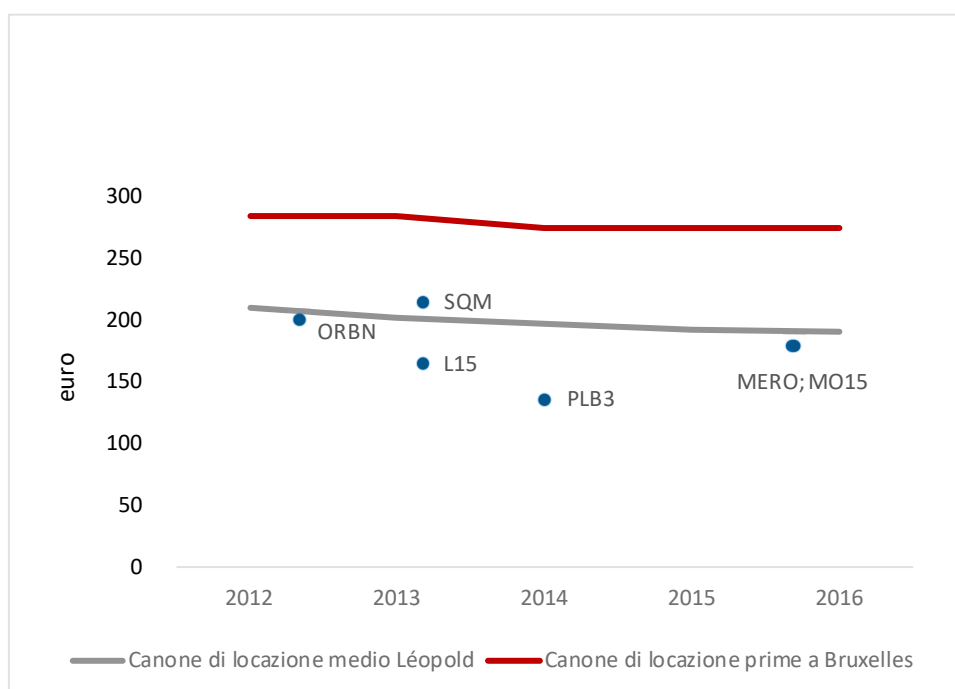
⁶² Fonte: Relazione di mercato dell'ufficio JLL, quarto trimestre 2016.

⁶³ MERO, MO15, PLB3, L15, ORBN.

⁶⁴ SQM.

⁶⁵ ARIA, LACC, Drosbach D.

Figura 13 – Canone di locazione rispetto ai canoni di mercato prime e medi a Bruxelles



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni di mercato disponibili pubblicamente e dei dati forniti dalle istituzioni.

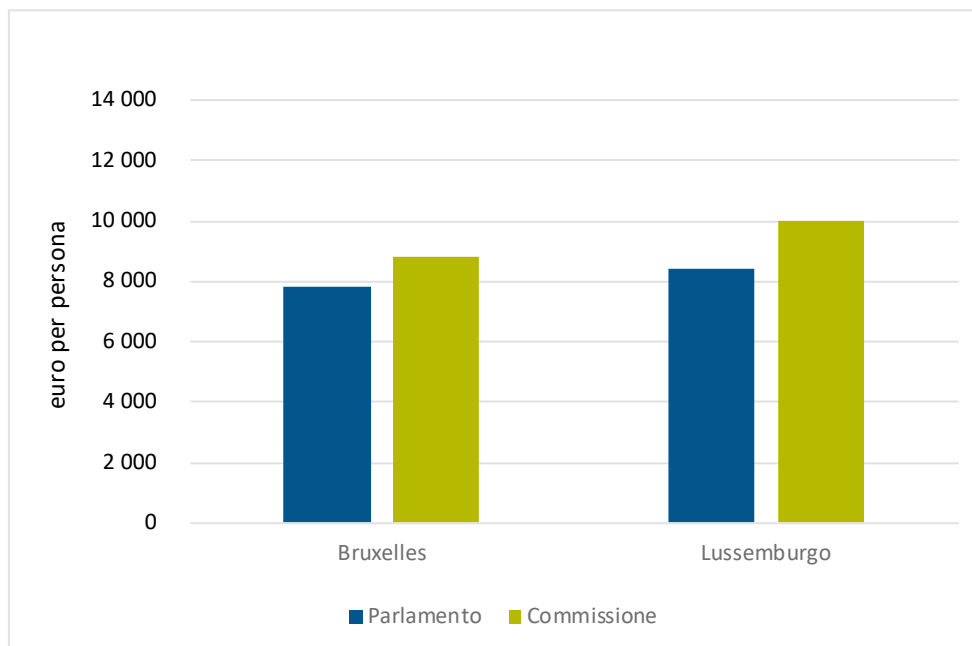
82 I proprietari di alcuni edifici hanno offerto incentivi alle istituzioni europee. In sei dei nove contratti esaminati, i proprietari hanno offerto alle istituzioni periodi di locazione gratuiti; in quattro casi i costi di ristrutturazione sono stati parzialmente sostenuti dai proprietari degli immobili.

Canone di locazione per persona

83 La successiva **figura 14** mette a confronto il canone di locazione annuale medio ponderato per persona nelle due sedi principali, Bruxelles e Lussemburgo (cfr. **allegato I** per ulteriori dettagli sulla metodologia adottata)⁶⁶.

⁶⁶ Il Consiglio non ha in locazione alcun edificio adibito a uffici.

Figura 14 – Canone di locazione annuale medio per persona



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalle istituzioni.

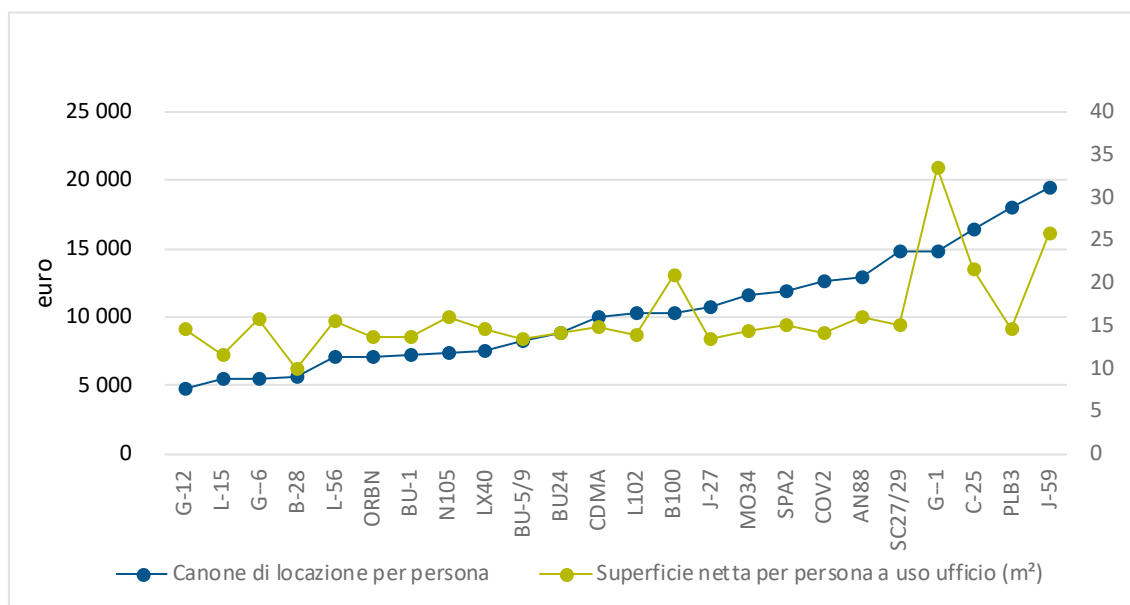
84 Il Parlamento ha in locazione due edifici adibiti a uffici a Bruxelles e quattro a Lussemburgo. La Commissione ha in locazione ventisei edifici adibiti a uffici⁶⁷ a Bruxelles e otto a Lussemburgo, mentre la Corte di giustizia ha in locazione un edificio a Lussemburgo. Gran parte degli edifici di Bruxelles sono in locazione sulla base di contratti di usufrutto, che offrono ulteriori vantaggi fiscali rispetto ai normali contratti di locazione (cfr. **allegato I, paragrafi 12 e 13**). A Lussemburgo i contratti delle istituzioni sono per lo più normali contratti di locazione.

85 Il canone di locazione annuale medio per persona è in genere più alto a Lussemburgo che non a Bruxelles. Ciò è dovuto alla differenza nei canoni di mercato nelle due città, come indicato nella **figura 12**. Il canone di locazione medio per persona inferiore che il Parlamento ha ottenuto a Lussemburgo dipende dal fatto che esso ha in locazione dalle autorità nazionali tre dei quattro edifici e gode di condizioni preferenziali fino alla costruzione del nuovo KAD II. Quanto alla Corte di giustizia, il canone di locazione annuale medio per persona è relativamente elevato (12 500 euro per persona) e non è incluso nella **figura 14** perché è basato su un unico edificio (edificio-T), gran parte del quale è attualmente vuota. La Corte di giustizia porrà termine al contratto di locazione dell'edificio nel 2019 (cfr. **paragrafo 75**).

⁶⁷ Edifici con oltre il 20 % di superfici per uffici.

86 La Corte ha osservato che il canone di locazione annuale per persona varia sensibilmente da un edificio all'altro. Nel caso della Commissione, per esempio, a Bruxelles varia da 4 800 a 19 500 euro, mentre a Lussemburgo varia da 9 400 a 14 500 euro. Come indicato nella **figura 15**, negli edifici della Commissione a Bruxelles il canone di locazione annuale per persona è in qualche misura correlato alla superficie ad uso ufficio per persona.

Figura 15 – Canone di locazione annuale medio per persona e superficie ad uso ufficio per persona



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalle istituzioni.

I costi di costruzione e acquisto dipendono dalla tipologia degli edifici

87 La Corte ha calcolato il prezzo a metro quadro della superficie totale di due grandi progetti di costruzione completati di recente: l'edificio Europa del Consiglio a Bruxelles e l'edificio principale della BCE a Francoforte. Entrambi i progetti di costruzione comprendevano la ristrutturazione degli edifici esistenti, considerati edifici storici, e hanno dovuto soddisfare elevati standard di sicurezza tecnica intrinseca ed estrinseca. Si tratta di edifici di grande prestigio che costituiscono nuovi punti di riferimento nel panorama cittadino ed entrambi sono destinati all'uso misto. Le funzioni principali dell'edificio Europa sono quelle di ospitare i vertici dell'UE e le delegazioni nazionali, nonché il Presidente del Consiglio europeo; l'edificio principale della BCE invece è destinato all'uso misto con una percentuale maggiore di superfici per uffici. L'edificio del Consiglio è stato costruito dallo Stato, mentre la BCE ha gestito il progetto internamente, con il sostegno di un responsabile di progetto esterno.

88 Il costo al metro quadro per l'edificio principale della BCE ammonta a 4 600 euro, quello per l'edificio Europa a 4 000 euro al metro quadro. Questo rapporto non tiene conto del costo del terreno. Il Consiglio ha acquistato il terreno per l'edificio Europa alla cifra simbolica di 1 euro, mentre la BCE ha pagato per il terreno il prezzo di mercato.

89 Nel 2016 il Parlamento ha acquistato un edificio standard adibito a uffici (l'edificio Martens a Bruxelles) al costo di 2 700 euro⁶⁸ al metro quadro. Il Parlamento occupa l'edificio dal 2018 dopo la ristrutturazione.

⁶⁸ Comprende il costo dell'edificio e dei lavori di ristrutturazione; non comprende il prezzo del terreno.

Conclusioni e raccomandazioni

90 Complessivamente la Corte ha rilevato che le istituzioni gestiscono le spese relative agli spazi per uffici in maniera efficiente. Le strategie immobiliari, però, non sono sempre formalizzate e la pianificazione non è ottimale. Inoltre, i meccanismi di finanziamento dei grandi progetti di costruzione analizzati dalla Corte erano spesso complessi e, in alcuni casi, hanno inciso negativamente sulla trasparenza di bilancio. Gran parte di tali progetti ha subito dei ritardi, che in alcuni casi hanno comportato costi supplementari considerevoli. Il monitoraggio e la rendicontazione per quanto riguarda il parco immobiliare della maggior parte delle istituzioni non sono adeguati.

91 Le istituzioni hanno esposto le proprie strategie immobiliari in vari documenti. Alcuni di questi non sono aggiornati oppure non sono stati approvati formalmente. La Corte ha rilevato buone pratiche presso la Commissione, che integra la propria strategia immobiliare con un costante aggiornamento dell'evoluzione delle esigenze rispetto alle superfici per uffici disponibili. Le istituzioni non prendono in considerazione scenari diversi al momento di pianificare il proprio fabbisogno immobiliare (cfr. **paragrafi 10-13**).

92 Le istituzioni che operano nella stessa sede non condividono formalmente una strategia immobiliare, ma applicano principi decisionali simili. Le istituzioni fondano le proprie strategie immobiliari sulle esigenze organizzative e sul mandato loro conferito. Per motivi pratici ed economici, tendono a concentrare gli edifici in una o poche aree, preferiscono operare in un numero più esiguo di grandi edifici, di proprietà anziché presi in locazione (cfr. **paragrafi 14-19**).

93 Le istituzioni ubicate nella stessa sede hanno formato gruppi di lavoro interistituzionali, in cui discutono questioni relative a immobili d'importanza strategica. Grazie a tale cooperazione le istituzioni sono in grado di condividere, rilevare o sublocare immobili. Di conseguenza sono state istituite numerose procedure di gara interistituzionali per la fornitura di beni e servizi connessi alla gestione dei parchi immobiliari (cfr. **paragrafi 20-22**).

Raccomandazione 1 – Le istituzioni⁶⁹ dovrebbero aggiornare e formalizzare le proprie strategie immobiliari e aggiornare periodicamente i documenti di programmazione

Le istituzioni dovrebbero definire i fondamentali principi decisionali nell’ambito delle proprie strategie immobiliari, che dovranno essere approvate dalla dirigenza e riflettere la più recente evoluzione del mandato, delle politiche e degli obiettivi delle istituzioni.

Le istituzioni dovrebbero integrare le proprie strategie immobiliari con una pianificazione di medio termine, che

- sia periodicamente aggiornata con riferimento all’evoluzione delle esigenze e degli spazi per uffici disponibili, e
- includa l’analisi delle varie opzioni di sviluppo (“pianificazione degli scenari”).

Termine di attuazione: entro la fine del 2020.

94 Le istituzioni hanno cominciato a introdurre le nuove modalità di lavoro (NWoW). Sono già stati realizzati alcuni aspetti, come il telelavoro e, in alcune occasioni, lo spazio di lavoro collaborativo. Al momento dell’audit, però, non erano ancora disponibili i risultati delle indagini e delle valutazioni dei progetti attuati (cfr. **paragrafi 23-27**).

Raccomandazione 2 – Le istituzioni dovrebbero valutare i progetti concernenti le nuove modalità di lavoro

Le istituzioni dovrebbero (i) valutare i risultati dei progetti attuati concernenti le nuove modalità di lavoro e (ii) integrarne i risultati in riflessioni strategiche sullo sviluppo delle proprie strategie immobiliari e delle politiche in materia di risorse umane.

Termine per l’attuazione: (i) entro la fine del 2019 e (ii) entro la fine del 2020.

95 I paesi ospitanti hanno offerto alle istituzioni condizioni preferenziali per l’acquisto o la locazione di spazi per uffici. Essi inoltre coadiuvano le istituzioni nei grandi progetti di costruzione (cfr. **paragrafi 31-35**).

⁶⁹ Il Parlamento, il Consiglio, la Commissione, la Corte di giustizia e la BCE.

96 Complessivamente, le decisioni di acquisizione degli spazi per uffici si sono dimostrate fondate (cfr. **paragrafi 36 e 37**).

97 Per il finanziamento di grandi progetti di costruzione oggetto dell'esame della Corte, le istituzioni hanno usato meccanismi complessi. Di conseguenza, non controllano direttamente gli aspetti finanziari dei progetti. L'impiego di stanziamenti inutilizzati di altre linee di bilancio per effettuare anticipi è una pratica comune al momento di finanziare i progetti di costruzione, ma incide sulla trasparenza di bilancio (cfr. **paragrafi 38-42**).

Raccomandazione 3 – Le istituzioni dovrebbero accrescere la trasparenza di bilancio dei meccanismi di finanziamento per i progetti di costruzione

Per quanto riguarda il finanziamento dei progetti di costruzione, le istituzioni dovrebbero cercare di aumentare la trasparenza di bilancio e diminuire la complessità. Ciò sarebbe possibile, per esempio, fornendo informazioni adeguate sugli anticipi versati per i progetti immobiliari nelle opportune linee di bilancio durante la procedura di bilancio.

Termine di attuazione: per i progetti che saranno avviati dopo la fine del 2019.

98 Le istituzioni gestiscono i grandi progetti di costruzione in maniera diversa. Alcune hanno delegato la costruzione allo Stato, mentre altre hanno deciso di gestire il progetto internamente ricorrendo in parte a un sostegno esterno. La maggior parte dei recenti progetti di costruzione esaminati dalla Corte ha subito ritardi, dovuti per lo più a circostanze impreviste, che hanno comportato modifiche del progetto. Altri elementi hanno contribuito ai ritardi: per esempio, nel caso del progetto del Consiglio relativo all'edificio Europa, alcune carenze nella gestione operativa e amministrativa del progetto da parte delle autorità nazionali. All'inizio del progetto KAD II, il Parlamento non disponeva delle risorse interne e delle competenze necessarie per gestire tali progetti. In due progetti i ritardi hanno comportato costi supplementari (cfr. **paragrafi 44-54**).

Raccomandazione 4 – Le istituzioni dovrebbero stabilire adeguate procedure di gestione per i grandi progetti di costruzione e di ristrutturazione

Le istituzioni dovrebbero stabilire adeguate procedure di gestione per i grandi progetti di costruzione e di ristrutturazione sulla base delle valutazioni dei rischi, per garantire un sufficiente monitoraggio amministrativo e operativo del progetto e ridurre al minimo i costi finanziari connessi ai ritardi.

Termine di attuazione: entro la fine del 2019.

99 Le istituzioni monitorano ciascun aspetto del portafoglio immobiliare, come la gestione delle strutture, l'attribuzione degli spazi, il consumo energetico, nonché gli aspetti finanziari, legali e contabili, utilizzando vari sistemi e strumenti informatici, ma non monitorano regolarmente gli indicatori per valutare l'efficienza del proprio parco immobiliare ai fini della gestione. La Corte ha riscontrato buone pratiche presso la BCE per quanto riguarda il monitoraggio e la rendicontazione (cfr. [paragrafi 56-62](#)).

100 Benché le istituzioni che occupano edifici a Bruxelles e a Lussemburgo abbiano adottato il codice di misurazione interistituzionale comune, a causa delle differenze che sussistono nelle categorie di superficie dettagliate adottate da ciascuna istituzione, risulta difficile raccogliere i dati ai fini di un raffronto istituzionale. Anche le differenze riscontrate nei sistemi informatici utilizzati dalle istituzioni e dai due uffici della Commissione (OIB e OIL) per la gestione degli spazi, influiscono sulla comparabilità dei dati. La relazione annuale sugli edifici trasmessa alle autorità di bilancio non consente la comparazione, poiché le istituzioni utilizzano diverse categorie di superfici (cfr. [paragrafi 63-69](#)).

101 Gli indicatori di superficie calcolati dalla Corte dimostrano che l'impiego delle superfici per uffici è comparabile tra le diverse istituzioni (cfr. [paragrafi 72-79](#)). La Corte ha riscontrato che i canoni di locazione negoziati dalle istituzioni erano generalmente inferiori ai livelli di mercato (cfr. [paragrafi 80-82](#)). La Corte ha inoltre osservato che il canone di locazione annuale per persona varia sensibilmente da un edificio all'altro (cfr. [paragrafi 83-86](#)). Il costo totale per metro quadro di due edifici di grande prestigio costruiti di recente è superiore al costo di un edificio standard adibito a uffici (cfr. [paragrafi 87-89](#)).

Raccomandazione 5 – Le istituzioni dovrebbero migliorare la coerenza dei dati e il monitoraggio del parco immobiliare

Le istituzioni dovrebbero:

- a) definire indicatori atti a monitorare l'efficienza del proprio parco immobiliare ai fini della gestione interna e utilizzare a tale scopo il potenziale dei propri strumenti informatici;
- b) adottare una metodologia comune per il calcolo e la presentazione degli indicatori di superficie e dei costi e condividere regolarmente tali dati a livello interistituzionale;
- c) concordare una metodologia e una presentazione comune dei dati nella relazione annuale alle autorità di bilancio, per garantire la comparabilità delle informazioni.

Termine di attuazione: entro la fine del 2020.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione V, presieduta da Lazaros S. LAZAROU, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 5 dicembre 2018.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Allegati

Allegato I — Allegato I – Metodologia di calcolo per gli indicatori di superficie e dei costi

01 Nel questionario, la Corte chiedeva alle istituzioni di trasmettere dati sulla superficie e sui costi che illustrassero la situazione alla fine del 2016. I calcoli della Corte si sono basati sui dati trasmessi.

Indicatori di superficie

02 I dati sulla superficie trasmessi dalle istituzioni non erano direttamente comparabili, soprattutto a causa delle discrepanze rilevate nell'interpretazione della terminologia (superficie netta a uso ufficio, superficie lorda a uso ufficio). La Corte pertanto ha elaborato proprie definizioni, che sono simili a quelle utilizzate da gran parte delle istituzioni. Ha richiesto inoltre dei dati supplementari, ove necessario, e ha adeguato i dati originari di conseguenza. Poiché nessuna istituzione, a eccezione della BCE, è in possesso di dati storici dettagliati sulla superficie, la Corte non ha potuto analizzare i cambiamenti verificatisi nei parchi immobiliari nel corso del tempo. Per lo stesso motivo, i dati supplementari richiesti non erano disponibili alla fine del 2016, ma fanno riferimento alla data di estrazione dai sistemi nel 2017. Poiché le dimensioni delle varie sottocategorie di superfici non sono mutate sensibilmente nel corso del tempo, secondo la Corte questi dati sono sufficienti per la sua analisi.

03 Ai fini di tale analisi è stato stabilito che la **superficie per uffici** comprende uffici individuali, uffici condivisi e spazio collaborativo. Sono esclusi gli uffici utilizzati ad altri scopi, per esempio per riunioni o archiviazione. Gli uffici rimasti liberi e gli uffici tenuti come spazio cuscinetto sono compresi nella superficie per uffici¹.

04 Il **numero degli effettivi** fa riferimento al personale che utilizza le superfici per uffici, compresi i consulenti esterni che lavorano in sede.

¹ Lo scopo dello spazio cuscinetto è di consentire un certo grado di flessibilità. Viene utilizzato per traslochi, ristrutturazioni, imprevisti aumenti del personale di modesta entità ecc.

05 La Corte ha esaminato soltanto gli edifici con superfici per uffici pari ad almeno il 20 %. Dall'analisi sono stati esclusi gli edifici che non sono propriamente edifici adibiti a uffici, come per esempio magazzini, centri di formazione e strutture per la custodia dei bambini. Per quanto riguarda l'analisi dei tassi di efficienza della superficie, sono stati esclusi anche gli immobili non occupati. Nel caso della Commissione, la Corte ha escluso le superfici per uffici occupate da agenzie esecutive e altri organismi (per esempio SEAE, EACEA).

06 Nel caso del Parlamento, la Corte ha escluso dall'analisi gli edifici di Strasburgo, che non sono occupati in maniera permanente; inoltre, gran parte del personale assegnato a quegli edifici dispone di un altro ufficio in una delle altre sedi del Parlamento².

07 La Corte ha calcolato gli indicatori dividendo la superficie degli uffici per il numero di effettivi che lavorano nell'edificio. La **media ponderata** è stata calcolata dividendo la superficie³ totale degli uffici per il numero totale di effettivi che lavorano negli edifici.

Indicatori dei costi

Comparazione con i canoni di mercato

08 L'analisi della Corte si è basata sulle relazioni di mercato pubblicamente disponibili di alcune agenzie immobiliari (per esempio Jones Lang LaSalle (JLL) e BNP Paribas Real Estate). Tali relazioni contengono essenzialmente analisi dei canoni di locazione prime. JLL definisce⁴ il **canone di locazione prime per uffici** come segue:

- il canone massimo del mercato libero prevedibile per un ufficio teorico della qualità e delle specifiche più elevate, nell'ubicazione migliore, in un

² Nel luglio 2014 la Corte ha effettuato un'analisi dei potenziali risparmi che il bilancio dell'UE otterrebbe se il Parlamento europeo concentrasse la propria attività a Bruxelles (www.eca.europa.eu).

³ Il totale per tutti gli edifici del parco immobiliare di un'istituzione oppure il totale per tutto l'insieme delle istituzioni.

⁴ Fonte: Relazione di mercato dell'ufficio JLL, Lussemburgo, quarto trimestre 2015.

determinato mercato, alla data dell'indagine (di solito alla fine di ciascun trimestre).

09 Per tener conto del fatto che gli edifici presi in locazione dalle istituzioni non corrispondono sempre agli standard più elevati, l'analisi è stata estesa mettendo a confronto il canone di locazione con il canone di locazione annuale medio per gli uffici applicabile a quell'ubicazione. Nel caso di Lussemburgo, questa informazione non era disponibile per gli anni pertinenti per l'analisi della Corte; pertanto si è fatto ricorso a una stima. Secondo JLL⁵, il **canone di locazione medio ponderato** rappresenta:

- o il valore medio di tutti i canoni di locazione nominali noti⁶, per operazioni di locazione effettuate nell'ambito di un mercato durante il periodo di indagine, e ponderato rispetto alla superficie utile. Esclude qualsiasi accordo non rappresentativo.

10 Il canone di locazione compreso nelle relazioni di mercato si basa sul "canone nominale". Tale canone non tiene conto degli incentivi offerti dal proprietario dell'immobile, come per esempio un periodo di locazione gratuito o il contributo del proprietario ai costi supplementari (per esempio la ristrutturazione o i miglioramenti tecnici supplementari connessi alla sicurezza). Pertanto, allo scopo di utilizzare il più possibile una base di comparazione, la Corte ha messo a confronto i canoni di mercato indicati per il periodo della stipula del contratto con il canone di locazione delle superfici per uffici concordato nel contratto. Si noti che la maggior parte dei contratti di locazione firmati dalle istituzioni prevede un'indicizzazione, com'è normale prassi di mercato.

11 Per quanto riguarda gli edifici presi in locazione, le istituzioni ricorrono a meccanismi giuridici diversi:

- locazione standard;

⁵ Fonte: Relazione di mercato dell'ufficio JLL, Lussemburgo, quarto trimestre 2015.

⁶ Il canone di locazione delle superfici per uffici stipulato nel contratto.

- usufrutto⁷;
- Contratto di locazione a lungo termine (“enfiteusi”⁸) senza opzione d’acquisto.

12 La parte che utilizza un edificio in virtù di un contratto di usufrutto o di enfiteusi deve pagare le imposte, come l’imposta di registro, l’IVA, l’imposta sugli immobili e altre imposte regionali collegate all’immobile. Al contrario, in virtù di un contratto di locazione, il locatore (proprietario) deve pagare tali imposte e trasferire i costi sostenuti al locatario.

13 Le istituzioni dell’UE godono di esenzioni in conformità del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell’Unione europea. Quando le istituzioni utilizzano un immobile in virtù di un contratto di usufrutto o enfiteusi, le imposte non sono applicabili in alcun modo, ossia non sono dovute da nessuna delle due parti. L’usufrutto e l’enfiteusi sono accordi contrattuali utilizzati in Belgio e in Lussemburgo ma non in Germania.

Canone di locazione annuale per persona

14 Ai fini della comparazione la Corte non ha analizzato dettagliatamente i contratti di locazione per tener conto delle differenze di prezzo derivanti dalla categoria della superficie⁹. I calcoli della Corte sono basati sui dati trasmessi dalle istituzioni in merito ai costi totali di locazione per edificio relativi al 2016. Le cifre non rappresentano perciò un calcolo esatto del canone di locazione pagato per le sole superfici per uffici. In caso di periodo di grazia, il canone annuale è stato adattato dividendo il canone totale dell’intera durata del contratto per il numero di anni del contratto. Ciò è stato possibile solo per i contratti recenti, per i quali l’informazione

⁷ Usufrutto – Diritto di utilizzo di un edificio. L’utilizzatore (usufruttuario) ha più diritti di un locatario ma anche maggiori obblighi riguardo ai lavori di riparazione. La maggior parte delle imposte grava sull’utilizzatore e non sul proprietario. Generalmente la quota dovuta per l’usufrutto (redevance) è inferiore alla locazione per lo stesso edificio.

⁸ Enfiteusi – Diritto di utilizzo di un terreno o un edificio in cambio di un canone per una durata determinata che, ai sensi della legislazione belga, non può essere inferiore a 27 anni e superiore a 99. Il proprietario non ha praticamente alcun obbligo di riparazione o manutenzione dell’edificio. Tale diritto può essere integrato con un’opzione d’acquisto che, se viene esercitata, conferisce la piena proprietà.

⁹ In pratica, i contratti di locazione prevedono di solito un prezzo al metro quadro più alto per le superfici per uffici rispetto, per esempio, agli archivi e ad altri vani accessori e di servizio. Il prezzo per il parcheggio è solitamente determinato per unità.

era disponibile. In alcuni casi il canone di locazione comprende il rimborso di specifici lavori iniziali di sistemazione, mentre in altri casi tali costi sono sostenuti dal proprietario dell'immobile. Quando i dati erano disponibili, il canone di locazione è stato adattato aggiungendo il costo annuale dei lavori di sistemazione. Per la scelta degli edifici compresi nell'analisi si applicano, mutatis mutandis, i criteri esposti nel **paragrafo 5** del presente allegato. La Corte ha calcolato il canone di locazione annuale per persona dividendo i costi di locazione annuali del 2016 per il numero di effettivi, in base alla definizione precedente.

Costo di costruzione e acquisto

15 Nell'analisi degli edifici costruiti o acquistati di recente, la Corte ha preso in considerazione le informazioni disponibili relative a tutti i costi correlati all'acquisto dell'edificio: per esempio costi di costruzione, costi architettonici e riguardanti i promotori, costi di finanziamento. Si noti che, per alcuni edifici, il terreno è stato acquistato dal paese ospitante per la cifra simbolica di 1 euro oppure gratuitamente; di conseguenza il prezzo del terreno è stato escluso dall'analisi. I costi sono stati divisi per la superficie lorda totale (fuori terra e interrata).

Allegato II — Elenco degli edifici menzionati nella relazione

Abbreviazione	Nome	Istituzione	Città	Indirizzo
AN	Anello	Corte di giustizia	Lussemburgo	Rue Charles Léon Hammes
AN88		Commissione	Bruxelles	Rue d'Arlon 88 (SCAN)
ARIA	Ariane	Commissione	Lussemburgo	400, route d'Esch
B100		Commissione	Bruxelles	Rue Belliard 100
B-28		Commissione	Bruxelles	Rue Belliard 28
BU-1		Commissione	Bruxelles	Avenue de Beaulieu 1
BU24		Commissione	Bruxelles	Avenue de Beaulieu 24
BU-5/9		Commissione	Bruxelles	Avenue de Beaulieu 5/9
BUILD_C	Edificio C (Estensione C)	Corte di giustizia	Lussemburgo	Boulevard Konrad Adenauer
BUILD_T	Edificio T	Corte di giustizia	Lussemburgo	90, Boulevard Konrad Adenauer
C-25		Commissione	Bruxelles	Avenue de Cortenbergh 25
CDMA		Commissione	Bruxelles	Rue du Champ de Mars 21
CJ_PALAIS	Palazzo	Corte di giustizia	Lussemburgo	Rue Charles Léon Hammes
CJ_TOA	Torre A	Corte di giustizia	Lussemburgo	Rue du Fort Niedergrünewald
CJ_TOB	Torre B	Corte di giustizia	Lussemburgo	Rue du Fort Niedergrünewald
-	Torre C (3a torre, 5a estensione)	Corte di giustizia	Lussemburgo	In costruzione
COV2		Commissione	Bruxelles	Place Rogier 16
CSM1		Commissione	Bruxelles	Cours Saint-Michel 23
DRB	Drosbach	Commissione	Lussemburgo	12, rue G. Kroll
EB	Edificio Europa (Residence Palace)	Consiglio	Bruxelles	Rue de la Loi 155
ERA	Erasmus (Estensione A)	Corte di giustizia	Lussemburgo	Rue du Fort Niedergrünewald
EUFO	Euroforum	Commissione	Lussemburgo	12, rue Robert Stümper
G-1		Commissione	Bruxelles	Rue de Genève 1
G-12		Commissione	Bruxelles	Rue de Genève 12
G-6		Commissione	Bruxelles	Rue de Genève 6-8
GAL	Galleria	Corte di giustizia	Lussemburgo	Rue du Fort Niedergrünewald
GEOS		Parlamento	Lussemburgo	22-24, rue Edward Steichen
J-27		Commissione	Bruxelles	Rue Joseph II 27
J-54		Commissione	Bruxelles	Rue Joseph II 54
J-59		Commissione	Bruxelles	Rue Joseph II 59
JMO	Jean Monnet	Commissione	Lussemburgo	Rue Alcide De Gasperi
JMO II	Jean Monnet II	Commissione	Lussemburgo	In costruzione
KAD	Konrad Adenauer	Parlamento	Lussemburgo	Rue Alcide De Gasperi
KAD II	Konrad Adenauer II	Parlamento	Lussemburgo	In costruzione
L102		Commissione	Bruxelles	Rue de la Loi 102
L15		Commissione	Bruxelles	Rue de la Loi 15

Abbreviazione	Nome	Istituzione	Città	Indirizzo
L-56		Commissione	Bruxelles	Rue de la Loi 56
LACC	Laccolith	Commissione	Lussemburgo	20, rue Eugène Ruppert
LX40		Commissione	Bruxelles	Rue du Luxembourg 40
MB	Edificio principale	BCE	Francoforte	Sonnemannstraße 20
MERO	Merode	Commissione	Bruxelles	Avenue de Tervuren 41
MO15		Commissione	Bruxelles	Rue Montoyer 15
MO34		Commissione	Bruxelles	Rue Montoyer 34
MO-59		Commissione	Bruxelles	Rue Montoyer 59
N105		Commissione	Bruxelles	Avenue des Nerviens 105
ORBN		Commissione	Bruxelles	Square Frère Orban 8
PLB3		Commissione	Bruxelles	Philippe Le Bon 3
PRE	President	BEI	Lussemburgo	37B, avenue John F. Kennedy
SC27/SC29	SCAN	Commissione	Bruxelles	Rue de la Science 27/29
SPA2		Commissione	Bruxelles	Rue de Spa 2
SQM (SDME)	Square de Meeûs	Parlamento	Bruxelles	Square de Meeûs 8
THM	Thomas More (Estensione B)	Corte di giustizia	Lussemburgo	Boulevard Konrad Adenauer
WIM	Martens (Trebel)	Parlamento	Bruxelles	Rue Belliard 80

Acronimi e abbreviazioni

BCE: Banca centrale europea

BEI: Banca europea per gli investimenti

CPQBF: Gruppo interistituzionale “Comitato di preparazione delle questioni di bilancio e finanziarie”

EACEA: Agenzia esecutiva per l’istruzione, gli audiovisivi e la cultura

ECA: Corte dei conti europea

EPSO: Ufficio europeo di selezione del personale

GISCO: Sistema di informazione geografica della Commissione

IVA: Imposta sul valore aggiunto

MAPF: Quadro pluriennale d’intervento

MVU: Meccanismo di vigilanza unico

OIB: Ufficio per le infrastrutture e la logistica a Bruxelles (Commissione)

OIL: Ufficio per le infrastrutture e la logistica a Lussemburgo (Commissione)

OLAF: Ufficio europeo per la lotta antifrode

SEAE: Servizio europeo per l’azione esterna

TFUE: Trattato sul funzionamento dell’Unione europea

Glossario

Acquisto in regime di pagamento differito: consente alla Commissione di acquistare un immobile differendo nel tempo la corresponsione del prezzo (in genere dopo 27 anni); la Commissione diventa tuttavia titolare dei diritti di proprietà al momento dell'acquisto.

DIN-277: norme messe a punto dall'Istituto tedesco per la standardizzazione, che definiscono le norme standard per la misurazione delle superfici degli edifici e la classificazione delle superfici.

Enfiteusi: diritto di godimento su un terreno o un edificio in cambio di un canone per una durata determinata che, ai sensi della legislazione belga, non può essere inferiore a 27 anni e superiore a 99. Il proprietario non ha praticamente alcun obbligo di riparazione o manutenzione dell'edificio. Tale diritto può essere integrato con un'opzione d'acquisto che, se viene esercitata, conferisce la piena proprietà.

Imposta di registro: imposta riscossa sulla registrazione di atti notarili per l'iscrizione nel registro delle proprietà. Ad essa sono soggetti i titolari dei diritti (ossia proprietari a pieno titolo, *usufruttuari, enfiteuti*).

Imposta sugli immobili: un'imposta sui beni immobili cui sono soggetti i titolari dei diritti (ossia proprietari a pieno titolo, *usufruttuari, enfiteuti*).

Indicizzazione del canone di locazione: aggiustamento periodico del canone di locazione in seguito alla variazione di un indicatore dei prezzi (per esempio il tasso d'inflazione o l'indice dei prezzi di costruzione).

NWoW (New Ways of Working) - Nuove modalità di lavoro: un nuovo approccio che si propone di trasformare l'ambiente dell'ufficio introducendo spazi di lavoro collaborativi insieme a una cultura del lavoro più flessibile.

Protocollo sui privilegi e le immunità della Comunità europea: un allegato ai trattati che concede alcuni privilegi all'UE, compresa l'esenzione dalle imposte.

Relazione annuale sugli edifici: (ai sensi dell'articolo 203, paragrafo 3, del regolamento finanziario): relazione dettagliata sulla politica immobiliare che le istituzioni trasmettono ogni anno alle autorità di bilancio.

Ristrutturazione: lavori di sistemazione intrapresi su un edificio già completato per renderlo conforme alle norme e alle esigenze delle istituzioni.

Superficie lorda: definita come superficie lorda di pavimento ai sensi della norma DIN-277 (*Brutto-Grundfläche*) del codice di misurazione interistituzionale adottato dalle istituzioni dell'UE nel 2009 e del codice di misurazione della Commissione (entrambi basati sulla DIN-277). Rappresenta il profilo esterno degli elementi edilizi che delimitano l'edificio, compresi i rivestimenti, misurato al livello del pavimento.

Superficie netta: la superficie di pavimento totale effettivamente utilizzabile dall'occupante dell'edificio, che esclude tutti gli elementi edilizi.

Usufrutto: diritto di utilizzo di un edificio. L'utilizzatore ha più diritti di un locatario ma anche maggiori obblighi riguardo ai lavori di riparazione. Gran parte delle imposte è dovuta dall'utilizzatore e non dal proprietario. Generalmente la quota dovuta per l'usufrutto è inferiore alla locazione per lo stesso edificio.

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit V "Finanziamento ed amministrazione dell'Unione", presieduta da Lazaros S. Lazarou, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Jan Gregor, Membro della Corte, coadiuvato da Werner Vlasselaer, capo di Gabinetto, e Bernard Moya, attaché di Gabinetto; Bertrand Albugues, primo manager; Jana Janečková, capoincarico; Luis Rosa, ex capoincarico, Cristina Jianu, Wiktor Szymczak e Andreas Duerrwanger, auditor.



Da sinistra a destra: Werner Vlasselaer, Bernard Moya, Andreas Duerrwanger, Jana Janečková, Jan Gregor, Wiktor Szymczak.

Risposta del Parlamento europeo

SINTESI

III. Il Parlamento accoglie positivamente il lavoro analitico svolto dalla Corte dei conti, che dimostra che nel complesso le istituzioni gestiscono i propri edifici in modo efficiente. Per quanto riguarda le altre osservazioni, si rinvia alle risposte del Parlamento ai punti IV, V e VI della sintesi.

IV. Nel marzo 2010 l'Ufficio di presidenza del Parlamento ha approvato la sua prima "strategia immobiliare a medio e lungo termine", in cui illustrava la pianificazione pluriennale delle sue politiche immobiliari future e le necessità dell'istituzione per gli anni a venire. Le decisioni progressivamente adottate dall'Ufficio di presidenza negli ultimi anni hanno assicurato un riuscito consolidamento del patrimonio immobiliare del Parlamento e il conseguimento degli obiettivi della strategia, in particolare in termini di fabbisogno di uffici. La strategia immobiliare oltre il 2019, approvata dall'Ufficio di presidenza nell'aprile 2018, rappresenta il proseguimento di questa pianificazione strategica e si concentra sulle esigenze non ancora sufficientemente affrontate, quali la necessità di disporre di strutture flessibili di riunione per i triloghi, di avvicinare il Parlamento ai cittadini (Europa Experience) e di rafforzare la sicurezza. Tale strategia è il risultato di un'analisi approfondita delle esigenze che tiene conto dei vincoli di bilancio.

Per quanto riguarda il progetto NWoW, sono state effettuate valutazioni con un impatto sui progetti edilizi e sulla strategia immobiliare del Parlamento. Sebbene il progetto nella sua forma originale sia stato successivamente abbandonato (in seguito a una decisione dell'ex Presidente), il Parlamento sta attuando alcuni dei suoi elementi in due dei suoi edifici sulla base di un dialogo con i servizi interessati.

V. Per quanto riguarda il Parlamento, occorre sottolineare che la struttura di finanziamento prescelta per il progetto KAD II comportava la possibilità di un finanziamento esterno, necessario per ragioni di gestione finanziaria e di flessibilità. Finora il Parlamento europeo è stato in grado di finanziare il progetto quasi completamente senza ricorrere allo strumento di prestito. Gli storni di bilancio al riguardo sono stati effettuati in piena trasparenza (si rinvia alle risposte del Parlamento ai punti 42 e 97 e alla raccomandazione 3). Sino ad ora non si sono registrati superamenti dei costi e si prevede che il progetto rimanga all'interno del bilancio (si rinvia alla risposta del Parlamento al punto 49).

VI. Il Parlamento utilizza informazioni desunte da relazioni su misura per il futuro piano di assegnazione degli uffici. Sono previsti ulteriori miglioramenti, compresa l'introduzione di strumenti informatici specifici.

Il Parlamento accoglie positivamente l'iniziativa di monitorare l'efficienza del parco immobiliare di tutte le istituzioni su una base armonizzata, nel rispetto delle particolarità di ciascuna istituzione.

VIII. Il Parlamento rinvia alle sue risposte alle raccomandazioni.

OSSERVAZIONI

13. La strategia immobiliare oltre il 2019, approvata dall'Ufficio di presidenza del Parlamento nell'aprile 2018, è il risultato di un'analisi approfondita di esigenze chiaramente individuate e di intense discussioni e tiene conto di tutti gli aspetti pertinenti riguardo al prossimo futuro. La pianificazione del fabbisogno immobiliare è basata su un'analisi delle esigenze e tiene conto dei vincoli di bilancio.

26. Nella primavera del 2018 circa 1 000 colleghi di cinque direzioni generali si sono trasferiti nell'edificio Martens, un edificio che trae notevoli benefici da alcuni elementi dell'approccio NWoW. Il riscontro degli occupanti è molto positivo per quanto riguarda gli uffici, le aree comuni e le sale riunioni.

27. Secondo studi svolti dal Parlamento nel 2015, la piena attuazione delle NWoW negli edifici Martens e KAD avrebbe comportato un risparmio di circa 110 milioni di EUR nell'arco di 20 anni. Sebbene il progetto nella sua forma originale sia stato successivamente abbandonato, il Parlamento sta attuando alcuni dei suoi elementi in due dei suoi edifici sulla base di un dialogo con i servizi interessati. Ciò significa che in futuro il 60% del personale del Parlamento ne beneficerà.

38. In virtù delle pertinenti norme del regolamento finanziario, in particolare del principio dell'annualità di bilancio, i meccanismi di finanziamento per i grandi progetti di costruzione pluriennali delle istituzioni sono spesso complessi. Il Parlamento tiene a sottolineare che l'esistenza di un intermediario finanziario non ha minato il suo controllo sugli aspetti finanziari del progetto KAD II, in quanto è il Parlamento che autorizza tutti i flussi finanziari. Quale ulteriore misura precauzionale, un regolare audit esterno verifica la conformità dell'intermediario finanziario con gli obblighi contrattuali nei confronti del Parlamento.

39. Il Parlamento tiene a sottolineare che la struttura di finanziamento del KAD II, che è stata messa a punto a seguito di una decisione dell'Ufficio di presidenza e sulla base delle migliori prassi sperimentate da alcune altre istituzioni, è pienamente conforme a tutti i requisiti giuridici e regolamentari. Inoltre, la struttura di finanziamento rispecchia la complessità del contesto normativo per un ampio progetto edilizio di natura pluriennale, che copre le potenziali esigenze finanziarie offrendo la possibilità di finanziamenti esterni, garantendo nel contempo un massimo di flessibilità finanziaria interna. Viste le dimensioni del progetto KAD II (211 000 m²), tale flessibilità era necessaria per coprire eventuali picchi di spesa durante la fase di costruzione.

40. Il trasferimento medio a fine esercizio degli stanziamenti non utilizzati in questi 5 anni è stato del 2 - 3% del bilancio annuale del Parlamento, cioè un livello normale di scostamento tra le stime e le spese amministrative sostenute. L'utilizzo di questi stanziamenti ha permesso al Parlamento, in conformità con una sana gestione finanziaria, di limitare al minimo contrattuale i prestiti bancari indiretti. Vista l'impossibilità di garantire stanziamenti di bilancio annuali specifici per il finanziamento di progetti edilizi pluriennali di grandi dimensioni, il Parlamento ha ottenuto, tramite l'intermediario finanziario, una linea di credito flessibile a costi molto moderati, che ha coperto gli obblighi contrattuali assunti dal Parlamento per la costruzione del complesso KAD II. Un'importante motivazione degli storni di bilancio era quella di ridurre i costi di finanziamento.

42. Gli storni di fine anno degli stanziamenti non utilizzati per il progetto KAD II hanno rappresentato una quota limitata del bilancio annuale. Questi storni di bilancio sono procedure trasparenti utilizzate anche da alcune altre istituzioni. Gli storni sono debitamente proposti e approvati nell'ambito del quadro giuridico e normativo pertinente dalla commissione per i bilanci del Parlamento, che agisce a nome dell'autorità di bilancio. Questo meccanismo di finanziamento evita i costi di utilizzo della linea di credito. Esso consente inoltre, in combinazione con tale linea di credito, la massima flessibilità del processo decisionale politico da parte dell'autorità di bilancio durante il periodo di costruzione. Si rinvia inoltre alla risposta del Parlamento ai punti 40 e 97 e alla raccomandazione 3.

49. Nel 2009 l'Ufficio di presidenza ha approvato una serie di opzioni supplementari, ad esempio nel settore delle prestazioni ambientali e della sicurezza, che saranno integrate nel progetto.

I progetti che si svolgono nell'arco di diversi anni sono in genere pianificati a prezzi fissi. Applicando l'indicizzazione, l'attuale bilancio di 432 milioni di EUR corrisponde al bilancio approvato dall'Ufficio di presidenza nel 2009 e dall'autorità di bilancio. Finora non vi sono stati sforamenti dei costi e le attuali previsioni del Parlamento indicano che il progetto rientra nella dotazione di bilancio. Poiché i contratti stipulati con le imprese di costruzione coprono già circa il 90% del bilancio del progetto, il rischio finanziario residuo riguarda principalmente eventi e rischi imprevisi.

50. Il ritardo della data di consegna (fine 2019 per il sito est e 2022 per il sito ovest) è stato causato principalmente dall'esito infruttuoso di una prima gara d'appalto per i lavori di costruzione. Il ragionamento economico del Parlamento è stato quello di privilegiare il rispetto del bilancio del progetto piuttosto che evitare ritardi.

Fino al completamento del nuovo edificio il Parlamento sostiene costi di locazione a condizioni preferenziali di 14,4 milioni di EUR l'anno, più costi di finanziamento del progetto immobiliare. In termini contabili, ciò è ampiamente compensato dalla posticipazione dell'ammortamento del nuovo investimento immobiliare (17,3 milioni di EUR l'anno). Dopo il trasloco al nuovo edificio ADENAUER, i costi di ammortamento di tale nuovo edificio saranno ampiamente compensati dall'uso a lungo termine di un edificio all'avanguardia, di proprietà del Parlamento, con bassi costi energetici, pari condizioni di lavoro per tutto il personale e guadagni in termini di efficienza (l'intera forza lavoro sarà nello stesso edificio, anziché in sei diverse sedi).

58. Il Parlamento utilizza informazioni desunte dalle relazioni su misura per il suo piano di gestione degli uffici. In futuro sarà impiegato il cosiddetto Building Information Modelling (BIM), uno strumento informatico già utilizzato in alcuni Stati membri che diventerà standard nel settore edilizio europeo nei prossimi anni.

60. L'indicatore relativo allo spazio medio per membro del personale figura nel più recente documento chiave del Parlamento, la strategia immobiliare oltre il 2019, approvato dall'Ufficio di presidenza del Parlamento il 16 aprile 2018. Più in concreto, un importante aggiornamento della strategia immobiliare riguarda il modo in cui attualmente il Parlamento pianifica e utilizza il suo spazio per uffici sulla base di una consultazione degli utenti partecipativa e orientata al cliente in merito alle loro esigenze specifiche: la risposta è un utilizzo moderno, collaborativo e socialmente responsabile dello spazio per uffici. Per l'amministrazione, la strategia aggiornata non applica più un calcolo dello spazio per uffici per ciascuna Direzione generale basato su categorie, ma passa all'attribuzione di una superficie media per ogni membro del personale (circa 10 m²). Tale nuovo approccio consente a ciascuna Direzione generale di influire sulle proprie condizioni di lavoro specifiche, per esempio introducendo un maggior numero di aree per la socializzazione e la concentrazione destinate al personale o scegliendo modalità di lavoro più collaborative. Le misurazioni e le relazioni su questo indicatore chiave saranno effettuate regolarmente.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

90. Nel 2010 il Parlamento ha formalizzato per la prima volta una strategia di sviluppo pluriennale, che è stata sostanzialmente aggiornata nel 2018.

Si rinvia alle risposte ai punti 40 e 42 (trasparenza di bilancio del meccanismo di finanziamento), al punto 50 (ritardi e costi) e ai punti 58 e 60 (monitoraggio e rendicontazione).

Si rinvia inoltre alle risposte ai punti IV, V e VI della sintesi.

91. Nell'aprile 2018, l'Ufficio di presidenza del Parlamento ha approvato la nuova strategia immobiliare oltre il 2019. L'Ufficio di presidenza riceve regolarmente informazioni sullo stato di avanzamento delle varie parti della strategia (si rinvia inoltre alla risposta al punto 13e alla raccomandazione 2).

Raccomandazione 1

La raccomandazione è accolta.

Nel 2010 l'Ufficio di presidenza del Parlamento ha approvato una strategia ambiziosa per la politica immobiliare del Parlamento. Sulla base di questa strategia, le decisioni progressivamente adottate dall'Ufficio di presidenza hanno contribuito a garantire il riuscito consolidamento del parco immobiliare e delle strutture del Parlamento e il conseguimento degli obiettivi originariamente fissati nella strategia. Nell'aprile 2018, l'Ufficio di presidenza del Parlamento ha approvato la nuova strategia immobiliare oltre il 2019. L'Ufficio di presidenza riceve regolarmente informazioni sullo stato di avanzamento delle varie parti della strategia, com'è stato il caso sin dalla prima approvazione di una strategia immobiliare.

Inoltre, a norma dell'articolo 203, paragrafo 3, del regolamento finanziario, il documento di lavoro annuale del Parlamento sulla politica immobiliare fornisce all'autorità di bilancio informazioni sull'evoluzione prevista della programmazione globale per quanto riguarda la superficie e i siti per gli anni successivi, compresa una descrizione dei progetti immobiliari in fase di pianificazione già individuati.

94. Si rinvia alla risposta al punto 27.

Raccomandazione 2

La raccomandazione è accolta.

Alcune valutazioni sul progetto NWoW sono già state effettuate. Tali valutazioni hanno avuto un impatto positivo sui progetti di costruzione degli edifici Martens e KAD II e si riflettono anche nella nuova strategia immobiliare oltre il 2019 (ad esempio un processo di consultazione per l'assegnazione di spazi per uffici, un maggiore ricorso allo spazio adibito a uffici collaborativi, la determinazione del rapporto m²/membro del personale).

97. Per quanto riguarda il progetto KAD II, il Parlamento desidera sottolineare che ha pienamente il controllo degli aspetti finanziari del progetto (cfr. la risposta al punto 38). La complessità del meccanismo di finanziamento rispecchia la complessità e la natura pluriennale del progetto e le necessità finanziarie che ne derivano, così come il

complesso contesto normativo del Parlamento (si rinvia alla risposta al punto 39). Si rinvia inoltre alle risposte del Parlamento ai punti 40 e 42 (trasparenza di bilancio) e alla raccomandazione 3.

Raccomandazione 3

La raccomandazione è accolta.

Il Parlamento condivide pienamente l'obiettivo generale di meccanismi di finanziamento trasparenti dei progetti edilizi (si rinvia inoltre alle risposte ai punti 40, 42 e 97).

Ai fini di una maggiore trasparenza, il Parlamento fornirà una panoramica dettagliata del finanziamento del progetto di costruzione KAD II nella sua relazione annuale sulla gestione finanziaria, che è trasmessa alla commissione per i bilanci, alla commissione per il controllo dei bilanci e all'Ufficio di Presidenza ed è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale.

Raccomandazione 4

La raccomandazione è accolta.

Il Parlamento ha analizzato i diversi insegnamenti tratti da progetti precedenti e mira sempre a mettere in atto le procedure di gestione più adeguate per i progetti di costruzione e di ristrutturazione di grandi dimensioni. I progetti Martens, Havel e Casa della storia europea si sono conclusi con successo. Le misure adottate nell'ambito del progetto KAD II comprendono l'introduzione di una gestione snella e un rafforzamento del partenariato con le autorità lussemburghesi. Tale partenariato, le risorse interne supplementari e una struttura finanziaria efficiente hanno evitato che i ritardi del progetto comportassero costi aggiuntivi (si rinvia alla risposta al punto 50).

99. Si rinvia alle risposte ai punti 58 e 60.

Raccomandazione 5

La raccomandazione è accolta.

Sono previsti ulteriori miglioramenti, compresa l'introduzione di strumenti informatici specifici. È stato elaborato un piano generale 2019 per la gestione degli uffici .

Il Parlamento sta attualmente mettendo a punto un sistema di indicatori chiave.

Il Parlamento accoglie positivamente la raccomandazione di monitorare l'efficienza del parco immobiliare di tutte le istituzioni su una base armonizzata, tenendo conto delle particolarità di ciascuna istituzione e dei limiti previsti dai trattati.

Risposta del Consiglio dell'Unione europea

Un'ampia cooperazione interistituzionale

21. Il Consiglio è consapevole dell'impatto che le gare di appalto interistituzionali potrebbero avere sulla partecipazione delle PMI. La decisione di proporre o aderire a un progetto interistituzionale tiene conto di tali implicazioni e, ogniqualvolta possibile, il Consiglio incoraggia la partecipazione delle PMI alle gare di appalto.

I meccanismi di finanziamento dei grandi progetti di costruzione sono spesso complessi con ripercussioni sulla trasparenza di bilancio

38. L'ultimo progetto di costruzione effettuato dal Consiglio è stato il progetto immobiliare Europa, che prevedeva un metodo di finanziamento semplice. Lo Stato belga doveva dirigere e pagare il progetto, mentre il Consiglio doveva rimborsare l'importo allo stato, attraverso pagamenti differiti.

42. Il Consiglio concorda parzialmente con le osservazioni della Corte dei conti europea; ciononostante questa pratica ha permesso di realizzare considerevoli risparmi in termini di interessi nel caso del progetto immobiliare Europa, stimati a 23 milioni di EUR (importo risultante dalla differenza tra l'importo totale da pagare nel caso di pagamenti differiti e l'importo effettivo da pagare). La pratica è conforme al regolamento finanziario.

Il progetto Europa del Consiglio: entro i limiti di bilancio ma in ritardo

46. Il Consiglio ha colmato tali lacune costituendo una squadra di professionisti e responsabili di progetto che sono riusciti a tenere sotto controllo i rischi, i termini e il bilancio.

Conclusioni e raccomandazioni

Raccomandazione 1 Il Consiglio accetta la raccomandazione. La strategia immobiliare sarà formalizzata e i documenti di programmazione saranno aggiornati periodicamente.

Raccomandazione 2 Il Consiglio accetta la raccomandazione. Esso la attuerà per il futuro progetto concernente le nuove modalità operative. Una fase pilota è in programma per il 2019 e un comitato direttivo è stato nominato e incaricato di valutare i costi, i rischi e i benefici dell'attuazione del programma nell'ambito del Consiglio e di formulare raccomandazioni al segretario generale per quanto riguarda l'ulteriore attuazione.

Raccomandazione 3 Il Consiglio accetta la raccomandazione. Il meccanismo di finanziamento per i futuri progetti di costruzione sarà valutato caso per caso. Alla luce di ciò, il progetto immobiliare Europa è stato finanziato tramite un meccanismo semplice rispetto ai progetti di altre istituzioni.

Raccomandazione 4

Il Consiglio accetta la raccomandazione e ha già preso misure per formalizzare una procedura di gestione dei progetti.

Raccomandazione 5

Il Consiglio accetta la raccomandazione.

In relazione alla lettera a), sarà effettuata una valutazione al fine di individuare possibili indicatori e modalità di attuazione.

In relazione alle lettere b) e c), il Consiglio parteciperà a un'eventuale iniziativa volta ad attuare la metodologia comune. Il Consiglio conviene di discutere l'argomento nel gruppo di lavoro interistituzionale sulle infrastrutture, la logistica e i servizi interni (ILIS).

Risposta della Commissione europea

OSSERVAZIONI

13. La Commissione si adegua annualmente alle mutevoli condizioni relative, ad esempio, ai vincoli di bilancio, alle politiche in materia di personale e ad altre decisioni politiche mediante il quadro politico pluriennale (MAPF).

Tale strumento tiene conto di tutte le probabili decisioni e restrizioni che incidono sulla pianificazione del fabbisogno immobiliare per un arco temporale di 10 anni.

In tale contesto non è necessario elaborare scenari diversi.

27. La Commissione intende sottolineare che il fattore principale che spinge la Commissione a considerare e adottare, ove opportuno, le nuove modalità di lavoro (NWoW) è innanzitutto la creazione di un ambiente lavorativo ottimale.

Nonostante l'analisi comparativa esterna dimostri che le nuove modalità di lavoro possono contribuire, in una certa misura, alla riduzione dei costi, quest'ultima è considerata un effetto collaterale e l'intenzione è di reinvestire in larga misura nel benessere del personale, migliorando la qualità degli spazi a uso ufficio e delle attrezzature informatiche.

A tale riguardo sono in corso lavori di esplorazione e progetti pilota.

37.

b) Per quanto riguarda le opzioni di finanziamento, la Commissione dovrà reperire fondi sul mercato per acquistare l'edificio JMO II. A tal fine nel 2012 sono stati elaborati diversi scenari in base all'entità del prestito, ai tassi d'interesse e alla durata del prestito.

42. La Commissione ritiene che la propria procedura di bilancio sia trasparente e intende sottolineare che:

1. Secondo il principio di specializzazione gli stanziamenti possono essere utilizzati solo per lo scopo per il quale sono stati forniti. Tale requisito è sostanzialmente soddisfatto dividendo il bilancio in capitoli e gli stanziamenti di bilancio utilizzati sono stati destinati anche alle spese amministrative;

2. Tali storni sono espressamente autorizzati dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articolo 317) alle condizioni stabilite dal regolamento finanziario. Ciò consente l'abbinamento definitivo delle esigenze individuate e delle eccedenze previste al fine di ottenere un risultato ottimale. La Commissione ritiene che, approvando tali storni, l'autorità di bilancio riconosca il vantaggio finanziario degli anticipi.

53. La Commissione negozierà con le autorità lussemburghesi il modo in cui saranno ripartiti i costi supplementari. Ciò è dovuto alla modifica apportata al calendario del progetto relativo all'accordo Georgieva-Asselborn del dicembre 2015, che tiene conto del ruolo di entrambe le parti per quanto riguarda i ritardi.

54. La Commissione non è d'accordo con questa osservazione.

La Commissione ritiene che i costi di locazione dovuti al trasferimento dal JMO agli immobili sostitutivi (T2, Ariane e Laccolith) siano indipendenti dalle modifiche del calendario di costruzione del JMO II, in quanto il trasferimento è stato dovuto all'amianto nell'edificio JMO.

Se fosse potuta rimanere nell'edificio JMO, la Commissione avrebbe continuato a prenderlo in locazione dalle autorità lussemburghesi per un importo molto ridotto (1 EUR), pertanto i costi di locazione sarebbero stati ridotti di 90 milioni di EUR.

69. La Commissione intende sottolineare che, in materia immobiliare, le diverse dimensioni, necessità e ubicazione di ciascuna istituzione determinano le caratteristiche specifiche che possono avere una notevole influenza sulla comparabilità dei risultati.

86. La Commissione intende chiarire che la differenza riportata del canone di locazione per persona è dovuta a diversi fattori, quali il metodo di valutazione degli edifici acquistati, il costo potenziale dei lavori di sistemazione, la presa in considerazione degli spazi cuscinetto ecc.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Raccomandazione 1 – Le istituzioni¹ dovrebbero aggiornare e formalizzare le proprie strategie immobiliari e aggiornare periodicamente i documenti di programmazione

La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione.

Per quanto riguarda la strategia immobiliare, i principi fondamentali della politica immobiliare della Commissione, delineati nella comunicazione COM(2007)501, sono ancora ampiamente validi. Tale politica potrebbe essere rivista alla luce degli sviluppi riguardanti l'attuazione delle NWoW e dei risultati dei negoziati sul QFP 2021-2027.

Per quanto riguarda i documenti di programmazione, la Commissione ritiene che tali documenti (il MAPF e il documento di lavoro sugli edifici che accompagna il progetto di bilancio) siano già aggiornati annualmente. Di conseguenza, la Commissione non è interessata da questa parte della raccomandazione. Cfr. anche la risposta al paragrafo 13.

Raccomandazione 2 – Le istituzioni dovrebbero valutare i progetti concernenti le nuove modalità di lavoro

La Commissione accetta la raccomandazione.

97. La Commissione riconosce la complessità delle norme di carattere finanziario, ma non è d'accordo con l'affermazione secondo cui i meccanismi non sono trasparenti (cfr. le risposte al paragrafo 42).

Raccomandazione 3 – Le istituzioni dovrebbero accrescere la trasparenza di bilancio dei meccanismi di finanziamento per i progetti di costruzione

La Commissione non accetta la raccomandazione.

Per quanto riguarda la trasparenza di bilancio, la Commissione rimanda alle sue risposte al paragrafo 42.

Saranno tuttavia valutati i margini di miglioramento.

La Commissione inoltre potrebbe fornire ogni anno le informazioni sugli anticipi da versare per i vari progetti all'interno del documento di lavoro sugli edifici che accompagna il progetto di bilancio.

Ad esempio, gli anticipi versati nel 2018 sarebbero inclusi nel documento di lavoro del 2020.

Raccomandazione 4 – Le istituzioni dovrebbero stabilire adeguate procedure di gestione per i grandi progetti di costruzione e di ristrutturazione

La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione.

¹ Il Parlamento, il Consiglio, la Commissione, la Corte di giustizia e la BCE.

La Commissione ritiene che la procedura di gestione degli edifici richiesta sia in essere.

La procedura potrebbe essere riesaminata nel medio termine, in particolare per quanto riguarda progetti di costruzione e di ristrutturazione quali il Loi 130.

Raccomandazione 5 – Le istituzioni dovrebbero migliorare la coerenza dei dati e il monitoraggio del parco immobiliare

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione intende sottolineare che, in materia immobiliare, le diverse dimensioni, necessità e ubicazione di ciascuna istituzione determinano le caratteristiche specifiche che possono avere una notevole influenza sulla comparabilità dei risultati.

Risposta della Corte di giustizia

INTRODUZIONE

In generale, la Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «Corte di giustizia») si compiace dei riscontri molto positivi formulati dalla Corte dei conti europea (in prosieguo: la «Corte dei conti») per quanto riguarda l'efficacia della sua politica immobiliare, la fruttuosa collaborazione con le altre istituzioni e con le autorità lussemburghesi e gli ottimi risultati conseguiti nell'ambito dei tre grandi progetti immobiliari sottoposti all'audit.

La politica immobiliare della Corte di giustizia ha due obiettivi principali:

- in primo luogo, dopo aver inizialmente seguito una politica di locazione, la Corte, dopo la definitiva fissazione della propria sede a Lussemburgo (decisa in seno al Consiglio europeo di Edimburgo nel 1992), mira a diventare proprietaria degli edifici che essa occupa, come altre istituzioni e in linea con le raccomandazioni della relazione speciale della Corte dei conti (n. 2/2007) che sottolinea i risparmi di bilancio di una politica del genere;

- in secondo luogo, la Corte intende disporre dei locali adeguati alle specificità delle sue necessità giurisdizionali e raggruppare tutti i suoi servizi in un unico sito per ottimizzare il suo funzionamento.

La costanza con la quale tale politica è stata portata avanti assieme alla perfetta collaborazione con le autorità pubbliche lussemburghesi hanno generato nel tempo ottimi risultati.

Attraverso l'istituzione di un sistema di controllo interno efficiente e rigoroso, la Corte di giustizia, con risorse umane e finanziarie limitate, ha condotto i tre i progetti sottoposti ad audit nel rigoroso rispetto dei requisiti di gara nonché dei calendari e dei budget definiti.

La Corte di giustizia sottolinea che la configurazione del suo complesso immobiliare ha dovuto essere adattato alla missione e alle attività giudiziarie dell'istituzione e alle esigenze dei suoi occupanti, per lo più giuristi.

La strategia immobiliare della Corte di giustizia persegue un obiettivo di trasparenza e di responsabilità, i cui risultati sono presentati annualmente al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea in relazioni che sono anche a disposizione del pubblico sul suo sito web.

La politica immobiliare della Corte di giustizia è stata sviluppata anche al fine di ottemperare alle norme ambientali, consentendole di ottenere la registrazione EMAS.

OSSERVAZIONI

Risposta ai punti da 38 a 41 della relazione:

Il finanziamento di tre progetti immobiliari della Corte di giustizia sottoposti a revisione contabile è stato effettivamente complesso, ma al tempo stesso è stato perfettamente inquadrato e si è svolto in modo assolutamente trasparente.

I documenti utilizzati per determinare il quadro finanziario sono stati definiti dalle competenti autorità dello Stato ospitante in conformità alle disposizioni di legge applicabili e sono stati pubblicati o messi a disposizione degli organismi di revisione contabile e delle autorità di scarico del bilancio.

Nei due progetti immobiliari realizzati dalla Corte di giustizia, sono stati rispettati i calendari e i bilanci previsti, come emerge dal punto 44 della relazione. Lo stesso dicasi, in questa fase, per quanto riguarda l'ultimo progetto attualmente in corso.

Questo risultato è stato possibile grazie alla creazione, da parte della Corte di giustizia, in partenariato con le autorità lussemburghesi, di un sistema di controllo interno rigoroso ed efficiente sullo svolgimento di ciascun progetto, sugli aspetti tecnici e finanziari, sui termini di esecuzione e sul controllo della dotazione finanziaria complessiva.

60. Facendo seguito alla richiesta del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, contenuta nella «Dichiarazione comune sulla politica immobiliare delle istituzioni e degli organi dell'UE» del 17.12.2009, le istituzioni dell'Unione europea hanno convenuto su una metodologia comune basata su standard prestabiliti (standard DIN 277) e su dati concreti, oggettivi e verificabili.

Tale metodologia permette agli utenti di presentare gli indicatori più importanti dell'efficienza di utilizzo delle superfici.

La relazione annuale della Corte di giustizia, disponibile sul sito Internet di quest'ultima, contiene una serie di importanti informazioni che consentono di stabilire l'efficienza della sua politica immobiliare.

64. L'amministrazione della Corte di giustizia si avvale dello standard DIN277 senza deviazioni o modifiche. L'adeguamento dello strumento di gestione degli spazi alle sue esigenze e soprattutto alla configurazione architettonica e spaziale del suo complesso immobiliare è appropriato e non influenza la comparabilità dei suoi dati.

85. L'edificio in locazione dalla Corte di giustizia (T/Tbis) ha un costo annuo di 270euro/ m², un prezzo preferenziale concesso dallo Stato ospitante, sensibilmente al di sotto del prezzo di mercato nella città di Lussemburgo (564euro/m² — cfr. Figura 12).

Si deve ricordare che la Corte di giustizia ha deciso di continuare ad affittare l'intero edificio T/Tbis, nonostante la sua superficie sia superiore alle sue necessità, invece di affittare un edificio di minori dimensioni ma anche più costoso. Inoltre, l'edificio T/Tbis veniva offerto soltanto per essere affittato interamente.

La Corte di giustizia non era quindi in grado di affittare solo una parte della sua superficie e per un periodo limitato.

L'affitto completo dell'edificio ha consentito alla Corte di sfruttare al massimo la flessibilità offerta dall'area aggiuntiva. Questa opzione è stata utile per altre istituzioni che, a seconda delle loro esigenze specifiche, hanno ottenuto l'accordo della Corte di giustizia per installare i loro uffici in una parte dell'edificio per soddisfare esigenze specifiche. È questo il caso della Corte di conti, del Centro di traduzione, dell'EPSO e della Banca europea per gli investimenti.

In più, i vincoli della Corte di giustizia in termini di riservatezza e sicurezza non le hanno consentito di cedere lo spazio inutilizzato alle società private.

Non è irrilevante il fatto che alla Corte di giustizia non sia stato possibile continuare a subaffittare la parte non occupata dell'edificio durante gli ultimi due anni dato che l'edificio sarà liberato alla fine di agosto 2019.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Raccomandazione 1

La Corte di giustizia condivide il contenuto di questa raccomandazione e sottolinea di avere una strategia immobiliare di lunga durata, ben definita e perseguita in modo coerente, che ha dato i suoi frutti nel corso degli anni.

La Corte di giustizia pianifica attentamente il suo sviluppo immobiliare, insieme con l'amministrazione lussemburghese, secondo le sue esigenze a medio e lungo termine, includendo l'analisi delle varie opzioni possibili. I risultati di questa pianificazione sono formalizzati sia nelle relazioni annuali di attività che in altri documenti programmatici dell'istituzione.

Raccomandazione 2

La Corte di giustizia condivide questa raccomandazione, tanto più che essa stessa esegue una valutazione periodica delle condizioni di lavoro e della distribuzione dello spazio, unitamente a un monitoraggio continuo degli sviluppi e dei cambiamenti in questo settore, sia nel mercato privato sia in altre istituzioni o enti pubblici nazionali o internazionali.

Raccomandazione 3

La Corte di giustizia condivide questa raccomandazione nella parte in cui riguarda l'obbligo di rendere meno complesso il finanziamento dei suoi progetti immobiliari. In tal senso, la Corte di giustizia, avvalendosi delle disposizioni applicabili del regolamento finanziario, ha deciso di finanziare l'opera di messa in sicurezza dei propri edifici, da realizzare a breve, ricorrendo a un prestito che contrarrà direttamente da un istituto finanziario.

Raccomandazione 4

La Corte di giustizia condivide questa raccomandazione, le procedure messe in atto al suo interno per la gestione dei progetti immobiliari complessi dimostrano d'altra parte la loro solidità in ogni occasione (in particolare per i progetti immobiliari CJ4, CJ8 e, per il momento, CJ9).

Queste procedure sono il frutto di un'eccellente collaborazione con le autorità lussemburghesi e del coinvolgimento effettivo dello Stato ospitante nel regolare svolgimento di tali progetti. Avendo beneficiato dell'esperienza, delle

risorse umane e dell'autorità morale della pubblica amministrazione dello Stato ospitante, non solo è stato possibile completare i progetti in modo tempestivo e nel rispetto del budget assegnato, ma anche realizzare notevoli risparmi per il bilancio dell'istituzione.

L'accordo contrattuale tra lo Stato ospitante e la Corte di giustizia è stato costantemente migliorato nel tempo. Ora è equilibrato, assicurando un coinvolgimento effettivo della Corte di giustizia che le ha permesso di acquisire il «pieno controllo amministrativo, tecnico e finanziario» dei suoi progetti immobiliari, come raccomandato dalla Corte dei conti nella sua relazione speciale n. 2/2007 (punto 45).

La Corte di giustizia è stata e continua ad essere accompagnata in questo processo da un consulente esterno, che ha il compito di verificare la corretta attuazione dell'accordo contrattuale e di controllarne l'applicazione nel quadro definito.

Raccomandazione 5

La Corte di giustizia condivide tale raccomandazione e sottolinea la necessità di una stretta collaborazione tra le istituzioni, garantendo nel contempo la sua piena disponibilità a partecipare e a condividere la propria esperienza.

A Lussemburgo, il gruppo interistituzionale di coordinamento immobiliare (GICIL) sarà la sede per la condivisione di informazioni in questo settore. Inoltre, esso è già incaricato di aggiornare e perfezionare la metodologia per misurare, classificare e presentare i dati immobiliari, sviluppata nel 2009 dalla Presidenza del Consiglio svedese, in modo che le relazioni annuali delle istituzioni, e in particolare l'allegato sugli affari immobiliari, possano fornire indicatori pertinenti e comuni, consentendo un confronto più facile tra le istituzioni.

Risposta della Banca centrale europea

SINTESI

III. La BCE rileva quanto segue: (1) la BCE dispone di una strategia immobiliare formalizzata sottoposta a revisione periodica (si veda anche il commento della BCE alla raccomandazione 1), che comprende la pianificazione relativa agli spazi per uffici; (2) la BCE non era stata inclusa fra le istituzioni analizzate in relazione ai grandi progetti di costruzione (cfr. paragrafo 43); (3) la Corte dei conti ha valutato “*ben elaborati*” il monitoraggio e la rendicontazione della BCE riguardanti il parco immobiliare (cfr. paragrafo 62).

IV. La BCE prende in considerazione scenari diversi al momento di pianificare il proprio fabbisogno immobiliare, fra cui il telelavoro e lo spazio di lavoro collaborativo. Inoltre, attualmente porta avanti un progetto pilota concernente le nuove modalità operative (NWoW), che include nuovi concetti di pianificazione dello spazio per uffici e forme di activity-based working. Il progetto pilota è stato avviato nel gennaio 2018 con l’allestimento di un piano di prova nella sede principale della BCE; in futuro si prevede di realizzare piani di prova anche negli altri edifici. Le risposte delle varie unità operative coinvolte nel progetto sono monitorate in modo continuativo e valutate in base a cicli di feedback degli utenti. Si prende nota dei potenziali miglioramenti individuati per darvi seguito in un secondo momento, oppure si procede alla loro immediata attuazione ove possibile. Una valutazione finale potrà essere effettuata soltanto sul finire del progetto (la cui conclusione è prevista nel 2020), quando la maggior parte delle unità operative avrà esperienza con i piani pilota.

V. Si rimanda al punto (2) del commento al paragrafo III della sintesi.

VIII. Sulla base delle osservazioni e delle conclusioni dell’audit contenute in questo rapporto, la BCE si ritiene interessata soltanto dai temi oggetto di raccomandazione (a) e (b). Si vedano altresì, di seguito, i commenti alle singole raccomandazioni.

Per quanto concerne i temi oggetto di raccomandazione (c) e (d), la BCE non era stata inclusa fra le istituzioni analizzate in relazione ai meccanismi di finanziamento e alle procedure di gestione per i grandi progetti di costruzione (cfr. paragrafo 43). Con riferimento al tema oggetto di raccomandazione (e), la Corte dei conti ha valutato “*ben elaborati*” il monitoraggio e la rendicontazione della BCE riguardanti il parco immobiliare (cfr. paragrafo 62).

OSSERVAZIONI

14. La BCE è la sola istituzione dell’UE sottoposta a audit avente sedi nella città di Francoforte. Ciò limita le possibilità di instaurare una più stretta cooperazione con le altre istituzioni dell’UE a cui fa riferimento il rapporto.

27. Si veda il commento al paragrafo IV della sintesi.

Inoltre, dalla valutazione effettuata nel quadro del monitoraggio costante (a partire da gennaio 2018) del progetto pilota NWoW della BCE emerge che la nuova concezione spaziale del piano offre un migliore rendimento rispetto all’allestimento tradizionale in uso presso la BCE, con un aumento del numero di postazioni di lavoro di circa il 20%, a cui corrisponderebbe in base a una stima preliminare una riduzione complessiva dei costi per postazione di lavoro. Poiché il progetto è ancora in corso (il suo completamento è previsto nel 2020), non è al momento possibile valutarne con precisione i potenziali vantaggi economici e di altra natura.

31. L’accordo sulla sede tra il governo della Repubblica federale di Germania e la BCE non offre alla BCE alcun privilegio in termini di esenzioni fiscali in aggiunta a quelli previsti dal Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell’Unione europea.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Raccomandazione 1

La BCE accoglie la raccomandazione in oggetto. La BCE dispone di una strategia immobiliare approvata dalla dirigenza nel luglio 2017. La strategia è stata riesaminata nel corso del secondo trimestre del 2018 (anche con un aggiornamento delle varie occasioni di sviluppo) e approvata dalla dirigenza nell’agosto 2018.

Raccomandazione 2

La BCE accoglie la raccomandazione in oggetto. La BCE valuterà in una prospettiva economica di costi e benefici il progetto pilota NWoW (che ha avviato nel gennaio 2018 e si dovrebbe completare nel 2020) e considererà di integrarne i risultati nella riflessione strategica sullo sviluppo delle politiche attinenti.

Raccomandazione 3

La BCE non si reputa destinataria della raccomandazione 3. Si veda il commento al paragrafo VIII della sintesi.

Raccomandazione 4

La BCE non si reputa destinataria della raccomandazione 4. Si veda il commento al paragrafo VIII della sintesi.

Raccomandazione 1

La BCE non si reputa destinataria della raccomandazione 5. Si veda il commento al paragrafo VIII della sintesi.

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	6.6.2017
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alle entità sottoposte ad audit	19.7.2018
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	5.12.2018
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali	Parlamento: 23.11.2018 Consiglio: 15.11.2018 Commissione: 30.11.2018 Corte di giustizia: 18.12.2018 Banca centrale europea: 27.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1583-1 1977-5709 doi:10.2865/792320 QJ-AB-18-033-IT-N

HTML ISBN 978-92-847-1591-6 1977-5709 doi:10.2865/085683 QJ-AB-18-033-IT-Q

Le istituzioni spendono circa l'11 % del proprio bilancio per spese amministrative relative agli immobili. La composizione del parco immobiliare varia a seconda del mandato e della struttura organizzativa di ciascuna istituzione, tuttavia una quota significativa dello spazio è utilizzata per gli uffici. La Commissione possiede il parco immobiliare più ampio, l'80 % del quale è occupato da uffici.

La Corte ha esaminato la gestione della spesa relativa agli spazi per uffici delle cinque istituzioni che dispongono degli spazi più ampi adibiti a tal fine (Parlamento, Consiglio, Commissione, Corte di giustizia e BCE). L'audit ha riguardato i rispettivi edifici di Bruxelles, Lussemburgo e Francoforte; i dati e le procedure di gestione corrispondenti sono stati confrontati con quelli di altre istituzioni e organismi dell'UE. Complessivamente, la Corte ha riscontrato che le istituzioni gestiscono le spese relative agli spazi per uffici in maniera efficiente e che le decisioni a questi afferenti erano fondate. Le istituzioni collaborano fra loro e applicano principi decisionali simili. Le strategie immobiliari, però, non sono sempre formalizzate e talvolta erano obsolete. I meccanismi di finanziamento dei grandi progetti di costruzione analizzati dalla Corte erano spesso complessi e, in alcuni casi, hanno inciso negativamente sulla trasparenza di bilancio. Gran parte di questi progetti ha subito ritardi che, in alcuni casi, hanno dato luogo a costi supplementari. La maggior parte delle istituzioni non monitora in maniera adeguata il proprio parco immobiliare. È necessario che le istituzioni definiscano indicatori comuni e che migliorino la coerenza dei dati presentati alle autorità di bilancio.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.