



C/2024/3521

3.6.2024

Conclusioni del Consiglio sulla relazione speciale n. 28/2023 della Corte dei conti europea
Accrescere la concorrenza leale ed efficace negli appalti pubblici di lavori, beni e servizi aggiudicati nell'UE

(C/2024/3521)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

RICORDANDO le conclusioni del Consiglio del 9 giugno 2022 sullo sviluppo di appalti pubblici sostenibili, in cui il Consiglio ha considerato essenziale un approccio graduale e armonizzato nell'introduzione di disposizioni strategiche in materia di appalti pubblici al fine di conseguire gli obiettivi ambientali e climatici dell'UE, prendendo nel contempo in considerazione un quadro a livello di UE e nazionale inteso a migliorare la competitività e la resilienza dell'economia dell'UE;

RICORDANDO le conclusioni del Consiglio europeo del 26 e 27 ottobre 2023, in cui si chiede, in particolare, di «sviluppare il vantaggio competitivo dell'UE in materia di tecnologie digitali e pulite, anche concentrandosi su innovazione, ricerca, istruzione e competenze», nonché di «ridurre le principali dipendenze critiche e diversificare le catene di approvvigionamento attraverso partenariati strategici»⁽¹⁾;

CONSIDERANDO il programma di lavoro della Commissione 2024 dal titolo «Trasformare il presente e prepararsi al futuro»⁽²⁾;

COMPIACENDOSI dello scambio di opinioni tra i ministri dell'Economia in occasione del Consiglio informale «Competitività» svoltosi a Genk il 9 febbraio 2024, in cui è stata ribadita l'importanza degli appalti pubblici strategici (verdi, sociali e innovativi) ai fini del rafforzamento della competitività sostenibile e inclusiva dell'UE;

RAMMENTANDO che gli appalti pubblici rappresentano il 14 % del PIL dell'UE e possono pertanto svolgere un ruolo importante nel conseguimento dei principali obiettivi strategici dell'Unione europea, in particolare la necessità di migliorare la resilienza e la sostenibilità dell'economia dell'UE;

SOTTOLINEANDO che sforzi congiunti e raddoppiati sono assolutamente essenziali e urgenti per realizzare investimenti pubblici che promuovano l'innovazione, la sicurezza dell'approvvigionamento e l'autonomia strategica dell'Unione, preservando nel contempo un'economia aperta; RICORDANDO il ruolo fondamentale che gli appalti pubblici dovrebbero svolgere nel realizzare la transizione verde verso un'economia più circolare, climaticamente neutra, meno inquinante e socialmente responsabile, RICONOSCENDO nel contempo che l'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici e il rafforzamento della concorrenza nell'ambito degli appalti pubblici sono una responsabilità condivisa tra Commissione e Stati membri,

accoglie con favore le conclusioni e le raccomandazioni contenute nella relazione della Corte dei conti europea

1. ACCOGLIE CON FAVORE la pubblicazione della relazione speciale n. 28/2023 della Corte dei conti europea dal titolo «Appalti pubblici nell'UE — Meno concorrenza per i contratti di lavori, beni e servizi aggiudicati nel periodo 2011 — 2021»;
2. PRENDE ATTO delle conclusioni e delle raccomandazioni contenute nella relazione e TIENE CONTO delle iniziative adottate dopo il 2021 dalla Commissione ed elencate nelle sue risposte, compresa l'iniziativa «Big Buyers»⁽³⁾ volta a promuovere una più ampia diffusione degli appalti pubblici strategici e lo spazio di dati sugli appalti pubblici (PPDS)⁽⁴⁾ finalizzato a consentire una spesa pubblica più mirata e trasparente, a migliorare l'accesso delle imprese ai bandi e a stimolare un'elaborazione delle politiche basata sui dati;

⁽¹⁾ Doc. EUCO 14/23 del 27.10.2023.

⁽²⁾ COM(2023) 638 final del 17.10.2023.

⁽³⁾ Iniziativa «Big Buyers», 2018, cfr. Big_Buyers_-_Recruitment_Brief.pdf (sustainable-procurement.org).

⁽⁴⁾ Comunicazione della Commissione «Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica, promuovere l'elaborazione delle politiche basata sui dati e migliorare l'accesso delle PMI alle gare d'appalto», C(2023) 1696 (GU C 98 I del 16.3.2023, pag. 1-11).

3. PRENDE ATTO delle principali critiche mosse nella relazione, vale a dire:
- la diminuzione del livello di concorrenza per i contratti pubblici negli ultimi dieci anni, in particolare in considerazione dell'elevata percentuale di aggiudicazioni dirette in alcuni Stati membri e di procedure con un solo offerente;
 - sulla base dei dati disponibili, la mancanza di significativi miglioramenti complessivi nel conseguimento dei principali obiettivi perseguiti dalle direttive del 2014⁽⁵⁾ nel periodo di riferimento oggetto della relazione; contrariamente agli obiettivi della riforma degli appalti pubblici del 2014, la Corte dei conti europea ha rilevato una bassa percentuale di appalti aggiudicati alle PMI e un ricorso insufficiente agli appalti pubblici strategici, pur essendovi delle differenze a livello nazionale;
 - il basso livello di appalti transfrontalieri diretti;
 - le carenze del monitoraggio, da parte della Commissione e degli Stati membri, degli sviluppi nel mercato degli appalti pubblici.

Verso la razionalizzazione delle norme e il miglioramento del sistema degli appalti: avvio di un'analisi approfondita del quadro esistente

4. SOTTOLINEA la necessità che la Commissione e gli Stati membri collaborino in modo efficace e paritario, continuino a garantire la corretta applicazione degli obblighi previsti dalle direttive vigenti e consultino i portatori di interessi pertinenti per impedire l'emergere di possibili ostacoli nonché individuare e superare le principali barriere agli appalti sostenibili e a una concorrenza leale ed efficace;
5. nel contesto della relazione speciale della Corte dei conti europea e dell'attuale stato di attuazione del quadro giuridico dell'UE in materia di appalti pubblici, INVITA la Commissione a esaminare ulteriormente le cause profonde della diminuzione del livello di concorrenza negli appalti pubblici dell'UE; SOTTOLINEA che in tale analisi delle cause profonde dovrebbero essere prese in considerazione le differenze significative, in termini di risultati degli indicatori di concorrenza, tra gli Stati membri, le regioni e i settori economici, in quanto le pratiche di attuazione possono differire notevolmente e richiedere azioni mirate specifiche;
6. SOTTOLINEA la necessità di evitare inutili oneri amministrativi per gli acquirenti pubblici e gli operatori economici, comprese le PMI e le microimprese; RITIENE, a tale proposito, che la complessità della legislazione relativa agli appalti pubblici possa ostacolare la partecipazione di taluni operatori economici agli appalti pubblici;
7. CHIEDE alla Commissione di procedere senza indugio a un'analisi approfondita del quadro legislativo vigente in materia di appalti pubblici (comprese le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) per valutare se sia necessaria una revisione durante la legislatura 2024-2029 alla luce degli importanti impegni assunti dall'UE al fine di conseguire i suoi obiettivi di sviluppo sostenibile entro il 2030, INSISTENDO tuttavia sul fatto che, oltre ad effettuare un'analisi approfondita, è essenziale comprendere meglio le cause profonde della diminuzione del livello di concorrenza negli appalti pubblici;
8. SOTTOLINEA che l'analisi approfondita dovrebbe prendere in esame la necessità che il quadro giuridico in materia di appalti assicuri che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori possano tenere debitamente conto della resilienza, della sicurezza dell'approvvigionamento e della concorrenza leale al fine di soddisfare la necessità cruciale di autonomia strategica dell'Unione, preservando nel contempo un'economia aperta per quanto riguarda l'esigenza di costruire una solida base economica, in particolare riducendo le dipendenze dell'Unione negli ecosistemi industriali più sensibili; EVIDENZIA inoltre che occorre tenere in debita considerazione la necessità di norme chiare per quanto riguarda il trattamento dei prodotti e degli operatori economici di paesi terzi;

⁽⁵⁾ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 1-64); versione consolidata attuale: 1.1.2024.
Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65-242); versione consolidata attuale: 1.1.2024.
Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 243-374); versione consolidata attuale: 1.1.2024.

9. METTE IN RILIEVO che l'attuale situazione geopolitica rappresenta una minaccia particolare per la sicurezza degli Stati membri; SOTTOLINEA che l'analisi approfondita dovrebbe tenere in debita considerazione la necessità, per gli acquirenti pubblici, di rafforzare gli strumenti esistenti a loro disposizione al fine di limitare i rischi per la sicurezza e RITIENE che sia possibile trovare ispirazione per tali strumenti, tra l'altro, nella direttiva 2009/81/CE; SOTTOLINEA che, quando sono in gioco questioni di sicurezza, la direttiva 2009/81/CE consente già un certo grado di flessibilità di cui si dovrebbe tenere conto nell'analisi approfondita riguardo agli appalti che rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE;
10. RITIENE che in tale analisi sia necessario esaminare attentamente l'interazione tra le direttive e la molteplicità di atti giuridici settoriali specifici contenenti disposizioni in materia di appalti; CHIEDE alla Commissione di vagliare, nella sua analisi approfondita, la necessità di razionalizzare e allineare tali iniziative al fine di conseguire un equilibrio tra i diversi obiettivi, una maggiore certezza del diritto, la coerenza globale e, se del caso, la riduzione dei costi e degli oneri normativi;
11. EVIDENZIA che l'analisi approfondita potrebbe portare all'elaborazione di una diagnosi, all'avvio di una valutazione dell'impatto normativo e, sulla base delle conclusioni tratte, all'eventuale proposta di nuove norme che promuovano appalti sostenibili e una concorrenza leale ed efficace, eliminando allo stesso tempo, per quanto possibile, gli ostacoli amministrativi eccessivi e inutili e razionalizzando le attuali disposizioni normative, ma SOTTOLINEA l'importanza che gli acquirenti pubblici mantengano flessibilità nel determinare la natura e l'inclusione di considerazioni strategiche nelle rispettive procedure;
12. EVIDENZIA che, parallelamente, il quadro giuridico dovrebbe puntare a facilitare l'accesso agli appalti pubblici, in particolare per le PMI, specialmente le microimprese;
13. a tale proposito, INVITA la Commissione a presentare le azioni o le misure che sono state e saranno adottate a seguito delle più recenti conclusioni del Consiglio sullo sviluppo di appalti pubblici sostenibili ⁽⁶⁾, nonché della relazione della presidenza francese sulle strozzature individuate nell'attuazione delle direttive sugli appalti pubblici;
14. SOTTOLINEA il ruolo che i gruppi di esperti della Commissione ⁽⁷⁾ possono svolgere riguardo al funzionamento e allo sviluppo di un quadro giuridico moderno, accessibile e semplificato in materia di appalti pubblici che favorisca un mercato interno sostenibile e resiliente.

Disponibilità di dati di alta qualità e di strumenti avanzati

15. SOSTIENE la raccomandazione della Corte dei conti di utilizzare nel miglior modo possibile le informazioni pertinenti disponibili; RITIENE che sia essenziale disporre di dati completi e di elevata qualità in quanto consentono lo sviluppo di politiche basate sui fatti; INVITA pertanto la Commissione e gli Stati membri a collaborare più strettamente al fine di individuare le serie di dati pertinenti necessarie per informare un'analisi approfondita, migliorare la qualità e la leggibilità dei dati raccolti e, in funzione della disponibilità, pubblicare informazioni pertinenti e periodiche sugli appalti pubblici sostenibili;
16. SI COMPIACE in tale contesto dell'iniziativa della Commissione europea sullo spazio europeo di dati sugli appalti pubblici (PPDS), che potrebbe potenzialmente migliorare la qualità e l'utilizzo dei dati sugli appalti pubblici attraverso strumenti avanzati, come le tecnologie di intelligenza artificiale; CHIEDE di concentrarsi su una metodologia efficiente per la valutazione e l'analisi dei dati disponibili in relazione agli appalti, in particolare per quanto riguarda gli indicatori sugli appalti pubblici di cui al quadro di valutazione del mercato unico, e INVITA la Commissione a utilizzare tutti i dati disponibili per comprendere le pratiche in materia di appalti seguite dagli acquirenti pubblici, tenendo presente che la composizione e il contenuto dei dati non sono armonizzati in tutta l'UE; SOTTOLINEA la necessità di accelerare le procedure di appalto pubblico utilizzando strumenti tecnici al fine di facilitare la rapida pubblicazione dei bandi e degli avvisi di gara in Tenders Electronic Daily;
17. ESORTA la Commissione e gli Stati membri a collaborare per sviluppare tali strumenti nel miglior modo possibile, anche attraverso le opportune reti tra le autorità nazionali e la Commissione.

⁽⁶⁾ GU C 236 del 20.6.2022, pag. 2.

⁽⁷⁾ In particolare il gruppo di esperti sugli appalti pubblici, la rete degli organi di ricorso di primo grado e il gruppo multilaterale di esperti sugli appalti elettronici.

Consultazione dei portatori di interessi, promozione delle migliori pratiche, garanzia della professionalizzazione e avvio di un piano d'azione strategico in materia di appalti pubblici a livello di UE

18. OSSERVA che la percentuale di contratti aggiudicati in base all'offerta di prezzo più bassa rappresenta gran parte degli appalti complessivi aggiudicati nella maggior parte degli Stati membri; METTE tuttavia IN GUARDIA dall'accordare eccessiva importanza al solo criterio del prezzo più basso in sede di aggiudicazione quale indicatore per misurare la qualità delle procedure di appalto; RILEVA che il ricorso al prezzo più basso come solo criterio di aggiudicazione non ha necessariamente un impatto negativo sulla qualità se gli acquirenti hanno adeguatamente determinato in anticipo le proprie specifiche tecniche nei documenti di gara, ma che spetta agli Stati membri stabilire in quale misura le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori possano o meno ricorrere al solo prezzo o al solo costo come unico criterio di aggiudicazione; CHIEDE pertanto alla Commissione di sostenere e portare avanti lo sviluppo delle capacità al fine di promuovere il ricorso agli appalti strategici e a pertinenti criteri di selezione e aggiudicazione connessi all'oggetto dell'appalto, al fine di garantire la qualità dei servizi pubblici, la sostenibilità e un buon rapporto qualità/prezzo;
19. OSSERVA che il rafforzamento della concorrenza e della dimensione strategica dipende in ampia misura dal modo in cui le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori elaborano e gestiscono i loro contratti, nonché dalle loro capacità e competenze in materia; INVITA pertanto la Commissione e gli Stati membri ad adottare o a intensificare le iniziative volte ad aumentare la professionalizzazione di tali amministrazioni ed enti, tenendo conto dello strumento ProcurCompEU⁽⁸⁾, il quadro europeo delle competenze per i professionisti degli appalti pubblici; RITIENE tuttavia che le competenze e la formazione siano essenziali anche per gli operatori economici, in particolare le PMI e soprattutto le microimprese;
20. INCORAGGIA la Commissione e gli Stati membri a collaborare in modo più efficiente e a sostenere la condivisione e la diffusione delle migliori pratiche, nonché a dialogare con tutti i portatori di interessi, come gli acquirenti e i venditori, per sviluppare le necessarie competenze e capacità;
21. CHIEDE inoltre una maggiore trasparenza, integrità e rendicontabilità della spesa pubblica al fine di combattere la collusione e la corruzione e contribuire a conseguire un miglior rapporto qualità/prezzo;
22. Pur RICONOSCENDO che non esiste una soluzione unica per affrontare le sfide indicate sopra, ESORTA la Commissione ad adottare un piano d'azione strategico in materia di appalti pubblici a livello di UE che contempli le tappe future a livello dell'UE, se del caso in cooperazione con gli Stati membri; INVITA la Commissione e gli Stati membri ad avviare senza indugio questi lavori e SOLLECITA il completamento del piano d'azione strategico a livello di UE entro un termine ragionevole per orientare e informare un programma di revisione e riforma della situazione degli appalti nell'UE al fine di affrontare le questioni e le preoccupazioni sollevate nelle presenti conclusioni del Consiglio;
23. INVITA la Commissione a presentare regolarmente a livello di Consiglio i progressi compiuti in merito alle iniziative, misure e azioni menzionate nelle presenti conclusioni.

⁽⁸⁾ ProcurCompEU, quadro europeo delle competenze per i professionisti degli appalti pubblici: ECF_Flyer.indd (europa.eu).