



# RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

## ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

### Appalti pubblici nell'UE

Meno concorrenza per i contratti di lavori, beni e servizi  
aggiudicati nel decennio fino al 2021

# Indice

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE .....	2
II. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA.....	2
<b>1 Livello di concorrenza negli appalti pubblici negli ultimi 10 anni</b> .....	2
<b>2 Obiettivi principali della riforma delle direttive del 2014: semplificazione, accesso per le PMI e appalti strategici</b> .....	4
<b>3 Monitoraggio degli appalti pubblici nell'UE da parte della Commissione</b> .....	6
<b>4 Rimuovere gli ostacoli alla concorrenza negli appalti pubblici</b> .....	7
III. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA	8
Raccomandazione 1 – Chiarire e dare la priorità agli obiettivi degli appalti pubblici.....	8
Raccomandazione 2 – Ovvviare alle carenze relative ai dati sugli appalti pubblici .....	9
Raccomandazione 3 – Aggiornare gli strumenti per monitorare meglio la concorrenza negli appalti pubblici.....	10
Raccomandazione 4 - Analizzare più minuziosamente le cause profonde e proporre misure per superare i principali ostacoli alla concorrenza e promuovere le migliori pratiche .....	11

Il presente documento contiene, in linea con l'articolo 259 del [regolamento finanziario](#), le risposte della Commissione europea alle osservazioni che figurano nella relazione speciale della Corte dei conti europea ed è da pubblicare unitamente alla relazione speciale.

# I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione accoglie con favore la relazione speciale della Corte dei conti europea sugli appalti pubblici nell'UE. Benché la Commissione e gli Stati membri abbiano intrapreso azioni intese ad aumentare il livello della concorrenza negli appalti pubblici, la relazione mette in evidenza diverse sfide ancora da affrontare in materia di appalti pubblici nell'UE, individuate analizzando indicatori quali la percentuale di procedure con offerta unica, il numero di aggiudicazioni dirette in numerosi Stati membri e il numero limitato di appalti transfrontalieri.

La Commissione sta già affrontando queste sfide mediante orientamenti, programmi e iniziative pertinenti. Le azioni e le misure raccomandate nel quadro del semestre europeo e i miglioramenti richiesti agli Stati membri nell'ambito dei programmi per la ripresa e la resilienza sono strumenti potenti per promuovere cambiamenti strutturali a livello nazionale. I dialoghi avviati di recente con gli Stati membri in materia di appalti strategici serviranno a individuare le cause della scarsa concorrenza e a capire come affrontare gli ostacoli a una maggiore partecipazione degli operatori economici nel mercato degli appalti pubblici. Lo spazio di dati sugli appalti pubblici (PPDS) fornirà un nuovo quadro di informazioni grazie a un insieme di strumenti analitici all'avanguardia, per garantire un adeguato monitoraggio del mercato.

La Commissione desidera sottolineare che gli appalti pubblici, che rappresentano il 14 % del PIL dell'UE, possono svolgere un ruolo rilevante nel conseguimento di obiettivi strategici fondamentali dell'Unione europea, in particolare la necessità di migliorare la resilienza e la sostenibilità dell'economia dell'UE e la sicurezza delle forniture. In questa prospettiva, la promozione della concorrenza effettiva riveste un'importanza cruciale. La Commissione ha adottato una serie di iniziative in recenti proposte legislative volte a introdurre l'obbligo per gli acquirenti pubblici di valutare il contributo delle gare d'appalto alla sostenibilità e alla resilienza. Questi nuovi obiettivi dovranno essere integrati nelle valutazioni future del quadro normativo pertinente per gli appalti pubblici.

## II. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

### **1 Livello di concorrenza negli appalti pubblici negli ultimi 10 anni**

La Commissione apprezza l'importanza attribuita dalla Corte dei conti alla promozione di un mercato degli appalti pubblici competitivo ed efficiente all'interno dell'UE. Le direttive sugli appalti pubblici non impongono agli Stati membri l'obbligo di misurare il livello di concorrenza negli appalti pubblici, né di presentare alla Commissione relazioni in proposito. Il monitoraggio dei mercati degli appalti pubblici nazionali e dell'UE si avvale di strumenti disponibili principalmente a livello dell'UE, come gli obblighi a carico degli Stati membri di indicare i bandi o avvisi di gara pubblicati e i contratti aggiudicati nella banca dati Tender Electronic Daily (TED) e fornire informazioni statistiche.

La Commissione conviene che i tre indicatori utilizzati dalla Corte dei conti sono importanti fonti di dati numerici disponibili per valutare la concorrenza negli appalti pubblici. Come riconosciuto nella relazione della Corte dei conti, le sole tre fonti numeriche non consentono però una misurazione completa ed esauriente della concorrenza negli appalti pubblici. Una serie di fattori aggiuntivi meno misurabili esercita un impatto rilevante sul livello di concorrenza, come sarà spiegato più in dettaglio qui di seguito.

La concorrenza dipende dalla gestione della procedura di appalto pubblico, che comprende la sua pianificazione e comunicazione al mercato, la pubblicazione adeguata del bando di gara, l'oggetto della gara d'appalto, la durata del contratto e termini congrui per la presentazione delle offerte. La capacità amministrativa degli acquirenti e il livello di professionalizzazione sono criteri decisivi che non sono quantificabili. La maggiore complessità dell'oggetto dell'acquisto (dovuta ad esempio agli sviluppi tecnologici) e i requisiti aggiuntivi imposti dagli acquirenti pubblici ai potenziali contraenti (ad esempio per promuovere appalti più strategici) possono comportare procedure complesse e lunghe e costi più elevati per la preparazione delle offerte, che possono influire sulla partecipazione degli offerenti a un bando di gara.

La diminuzione della concorrenza negli appalti pubblici riguarda anche l'ambiente macroeconomico generale. Negli ultimi dieci anni, due importanti recessioni hanno interessato l'economia mondiale e dell'UE, incidendo in misura significativa sui mercati, creando perturbazioni nelle catene dell'offerta e riducendo la capacità di molti operatori economici di presentare offerte affidabili in gare d'appalto pubbliche. Questi sviluppi hanno esercitato un notevole impatto sul livello di concorrenza nei mercati degli appalti pubblici.

La Commissione si sta adoperando attivamente per promuovere la concorrenza nei mercati degli appalti pubblici e ha varato una serie di iniziative al riguardo. A titolo di esempio, il semestre europeo e il dispositivo per la ripresa e la resilienza svolgono un ruolo fondamentale per individuare le inefficienze del mercato e le carenze strutturali e promuovere riforme pertinenti nel quadro nazionale in materia di appalti pubblici. La Commissione ha recentemente varato un'iniziativa per sostenere gli Stati membri nella maggiore diffusione degli appalti pubblici strategici (ambientali, sociali e di innovazione) instaurando dialoghi dedicati con tutti i portatori di interessi pertinenti. L'iniziativa servirà a valutare l'interazione tra appalti strategici e concorrenza e ad affrontare i potenziali ostacoli che impediscono alle società di partecipare alle gare con una dimensione più strategica. In seguito a tali dialoghi, gli Stati membri saranno invitati a presentare una tabella di marcia o delle strategie per individuare e superare tali ostacoli entro la fine del 2024. Le attività della Commissione intese a promuovere gli appalti strategici possono inoltre determinare nuove opportunità di mercato per gli offerenti. Le iniziative comprendono, ad esempio, corsi di formazione erogati da esperti per le centrali di committenza, tra i maggiori acquirenti pubblici in Europa, e progetti finanziati dall'UE in materia di appalti pubblici per l'innovazione, che promuovono la collaborazione tra grandi acquirenti in Europa e riuniscono acquirenti pubblici, fornitori di innovazione, investitori e ricercatori<sup>1</sup>.

La Commissione condivide l'osservazione della Corte sul livello di appalti transfrontalieri diretti, che si è mantenuto relativamente stabile nel corso degli anni, passando dal 3 % a circa il 5 % nel 2021. Come giustamente evidenziato nella relazione della Corte, tenendo conto degli appalti transfrontalieri indiretti la cifra complessiva tuttavia raggiunge il 20 % per i contratti di valore inferiore ai 200 milioni di euro e il 30 % per i contratti di maggiore entità. L'armonizzazione delle norme in materia di appalti pubblici ha creato le condizioni per semplificare la partecipazione transfrontaliera indiretta. La partecipazione transfrontaliera alle gare d'appalto inoltre può sempre avvenire tramite la controllata di una società stabilita in un altro Stato membro.

---

<sup>1</sup> Iniziativa "Big Buyers": <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/about/big-buyers-working-together/>;  
Innobroker: <https://innovation-procurement.org/innobrokers/>.

Attività come il progetto citato sopra, che riunisce i grandi acquirenti, o iniziative che stimolano il ricorso agli appalti per l'innovazione, possono contribuire a promuovere gli appalti transfrontalieri sforzandosi di colmare il divario tra acquirenti e fornitori innovativi principalmente di altri Stati membri. Lo studio della Commissione sul partenariato per l'innovazione ha confermato un tasso di appalti transfrontalieri diretti superiore a quello osservato per gli appalti pubblici in generale.

La Commissione osserva che i risultati dell'analisi dei dati della Corte differiscono dai risultati ottenuti con la metodologia utilizzata dalla Commissione per il quadro di valutazione. Ad esempio per quanto riguarda l'indicatore "offerte uniche" la Corte include anche i contratti pubblici aggiudicati tramite procedura negoziata senza la pubblicazione di un avviso di gara, che non sono utilizzati per il quadro di valutazione. Si tratta di contratti che possono essere aggiudicati direttamente in seguito a negoziati (ad esempio in una situazione di monopolio). Un altro esempio riguarda il fatto che, benché i contratti contemplati dalla direttiva 2014/23/UE sui contratti di concessione siano considerati nel quadro di valutazione, i relativi dati non sono stati utilizzati nell'analisi della Corte. Inoltre, la fonte principale da cui sono stati tratti i dati TED per la relazione della Corte è Opentender.eu, mentre per il quadro di valutazione sono utilizzati direttamente i dati della banca dati TED. Nella relazione della Corte si segnala che i dati provengono dal sito Opentender.eu, indicando la differenza metodologica tra la relazione e il quadro di valutazione nell'allegato.

Infine la Commissione riconosce di non monitorare il prezzo di lavori, beni e servizi, in quanto si tratta di informazioni commerciali riservate. La divulgazione di queste informazioni a livello contrattuale potrebbe avere l'effetto di scoraggiare la concorrenza limitando il vantaggio competitivo degli offerenti. Il monitoraggio dei prezzi quindi non è immediato. La banca dati TED comprende esclusivamente informazioni sulle procedure avviate e sul prezzo totale dei relativi contratti, ma non sui prezzi unitari. TED inoltre non fornisce informazioni sui tipi di prodotti, né sul numero di unità, e l'introduzione di simili requisiti sarebbe difficoltosa, gravando di un ulteriore onere amministrativo le amministrazioni aggiudicatrici (ossia gli acquirenti pubblici).

## **2 Obiettivi principali della riforma delle direttive del 2014: semplificazione, accesso per le PMI e appalti strategici**

La Commissione riconosce che alcuni dei fattori che influenzano la concorrenza nel mercato degli appalti pubblici e l'efficienza della spesa pubblica sono difficili da valutare, poiché gli appalti pubblici sono molto eterogenei. Secondo le stime, nell'UE sono presenti circa 250 000 amministrazioni aggiudicatrici e i contratti aggiudicati ogni anno sono 300 000. La spesa pubblica e le relative azioni possono assumere forme diverse e le modalità con cui le amministrazioni aggiudicatrici conducono le rispettive politiche in materia di appalti pubblici possono dipendere da una serie di fattori strutturali collegati al settore, all'oggetto del contratto o al tipo di acquisto. La valutazione della capacità amministrativa di tutti i portatori di interessi (acquirenti, fornitori, revisori dei conti, organi giurisdizionali, ecc.) è un compito impegnativo. Data l'ampia varietà di contratti e autorità, per gli Stati membri e la Commissione è difficile monitorare l'attuazione di modifiche pertinenti.

La Commissione ha raccomandato ad alcuni Stati membri di adottare riforme strutturali (attraverso le raccomandazioni per paese adottate nel quadro del semestre europeo e i traguardi stabiliti nei piani per la ripresa e la resilienza) e ha finanziato corsi di formazione tramite i fondi strutturali o lo strumento di sostegno tecnico, mirati a migliorare la loro capacità amministrativa, ossia strutture organizzative e di governance, risorse umane e sistemi e strumenti utilizzati dagli Stati membri nonché la professionalizzazione degli acquirenti pubblici<sup>2</sup>. L'esito di queste iniziative nel complesso è

---

<sup>2</sup> A titolo di esempio, si sono svolte tre edizioni della formazione delle centrali di committenza per la formulazione di appalti favorevoli alle PMI, con un programma di formazione di sei settimane incentrato su politiche e normative e rivolto al personale delle centrali di committenza. Finora la formazione ha

stato molto positivo in termini di maggiore capacità e competenze e in termini di collaborazione tra acquirenti. La Commissione ha avviato nuove iniziative per ampliare queste opportunità di formazione, tra cui un programma di formazione sullo sviluppo di soluzioni innovative per conseguire obiettivi ambientali e sociali<sup>3</sup>.

Sono state intraprese ulteriori azioni per aumentare la partecipazione delle PMI nei mercati degli appalti pubblici. A settembre 2023 la Commissione ha adottato la proposta di regolamento relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali nel contesto del pacchetto di aiuti per le PMI. La proposta affronta in particolare i ritardi di pagamento, una pratica iniqua che compromette l'accesso delle PMI ai mercati degli appalti pubblici, introducendo nuove disposizioni per garantire pagamenti puntuali da parte dei contraenti ai subcontraenti in appalti pubblici di lavori. Nel pacchetto di aiuti alle PMI, la Commissione ha anche annunciato che intende promuovere l'uso di disposizioni standardizzate per gli appalti e condizioni adatte alle PMI per migliorare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici<sup>4</sup>.

Le attività svolte nell'ambito degli appalti strategici inoltre creano indirettamente le condizioni per un aumento della partecipazione delle PMI. Nel 2022, la Commissione ha pubblicato due opuscoli in materia di appalti pubblici e start-up (uno destinato agli acquirenti, l'altro alle start-up<sup>5</sup>). La Commissione ha anche finanziato un corso di formazione mirato specificamente alla promozione dell'accesso delle PMI agli appalti delle centrali di committenza (CPB).

Per quanto riguarda l'uso limitato degli appalti pubblici strategici da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, i dati forniti nel quadro di valutazione del mercato unico indicano che in molti casi gli acquirenti pubblici acquistano applicando il criterio di aggiudicazione basato sul prezzo più basso. Un simile approccio sarebbe ragionevole nel caso di prodotti semplici e standardizzati, ma è discutibile se utilizzato automaticamente, in particolare quando si tratta di beni o servizi più complessi.

La Commissione inoltre ha promosso attivamente l'uso degli appalti strategici:

- pubblicando nel 2021 due documenti di orientamento pertinenti in materia di appalti per l'innovazione<sup>6</sup> e appalti socialmente responsabili<sup>7</sup>;
- organizzando webinar su questi argomenti;
- istituendo un Helpdesk in materia di appalti verdi e sociali<sup>8</sup>;
- finanziando la realizzazione di una newsletter sull'argomento; e

---

interessato più di 100 persone ed è stata stanziata una dotazione di bilancio per ampliare il progetto. La valutazione delle offerte pervenute è in corso.

<sup>3</sup> Il programma di formazione comprende due diversi tipi di corsi: uno in loco per il personale operativo (una settimana); l'altro esclusivamente online e rivolto a dirigenti senior/rapresentanti selezionati (massimo due ore). Nel 2020 la Commissione ha anche pubblicato il quadro europeo delle competenze per i professionisti degli appalti pubblici (ProcurCompEU) per sostenere la professionalizzazione degli appalti pubblici negli Stati membri: [https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/professionalisation-public-buyers/procurcompeu-european-competency-framework-public-procurement-professionals\\_it](https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/professionalisation-public-buyers/procurcompeu-european-competency-framework-public-procurement-professionals_it)

<sup>4</sup> [https://single-market-economy.ec.europa.eu/system/files/2023-09/COM\\_2023\\_535\\_1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v12.pdf](https://single-market-economy.ec.europa.eu/system/files/2023-09/COM_2023_535_1_EN_ACT_part1_v12.pdf)

<sup>5</sup> Questi opuscoli sono disponibili in tutte le lingue dell'UE. "Potenziare il settore pubblico – Opuscolo per start-up" <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/54276>; "Appalti pubblici per l'innovazione – come integrare le start-up": <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/54254>

<sup>6</sup> <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975>;

<sup>7</sup> <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767>;

<sup>8</sup> [https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/green-public-procurement-helpdesk\\_en](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/green-public-procurement-helpdesk_en) (solo in EN); [https://green-business.ec.europa.eu/events/eu-gpp-helpdesk-webinar-2023-06-15\\_en](https://green-business.ec.europa.eu/events/eu-gpp-helpdesk-webinar-2023-06-15_en) (solo in EN)

- finanziando diversi progetti sugli appalti per l'innovazione connessi a obiettivi sociali e ambientali<sup>9</sup>.

La Commissione ha finanziato anche la creazione, l'animazione e la formazione di gruppi di grandi acquirenti nell'intento di dirigere lo sviluppo di appalti ambientali, sociali e innovativi<sup>10</sup>. Infine la Commissione ha creato una piattaforma digitale<sup>11</sup> per promuovere la condivisione di informazioni e l'utilizzo di intelligence collettiva; molte comunità di pratica sono correlate all'acquisto mediante appalti strategici<sup>12</sup> (ad esempio per pannelli solari sostenibili o prodotti TIC equi e circolari, ecc.). A tutt'oggi, la piattaforma conta 1 200 membri e sta diventando un hub per la condivisione di conoscenze in materia di appalti.

La Commissione è del parere che gli obiettivi specifici della riforma del 2014 e gli obiettivi di rafforzamento della concorrenza debbano essere conseguiti contemporaneamente. La possibilità di aggiudicare direttamente i contratti senza alcuna concorrenza è citata come uno dei casi in cui l'obiettivo della semplificazione comporta una limitazione della concorrenza. L'aggiudicazione diretta consente di agevolare la selezione entro termini di scadenza brevi, ma l'obiettivo primario perseguito non era la semplificazione, bensì la necessità di garantire l'erogazione di servizi pubblici in circostanze eccezionali rigorosamente definite. Il secondo esempio riguarda la possibilità di suddividere i contratti in lotti più piccoli, nell'intento di promuovere una più ampia partecipazione di piccole e medie imprese, ma anche di promuovere più in generale la partecipazione agli appalti, per evitare la dipendenza da singoli fornitori e distribuire i rischi (ad esempio di insuccesso nell'attuazione).

### 3 Monitoraggio degli appalti pubblici nell'UE da parte della Commissione

Nel complesso la Commissione concorda con le osservazioni della Corte in merito ai dati e agli strumenti di monitoraggio (indicatori del quadro di valutazione del mercato unico) e desidera fornire alcuni chiarimenti basandosi sui dati di cui dispone e tenendo in considerazione le complessità degli appalti pubblici.

Per quanto riguarda la disponibilità dei dati, la Commissione sottolinea che i dati TED comprendono anche un numero più ampio di avvisi al di sotto delle soglie dell'UE esclusi dall'ambito di applicazione delle direttive in materia di appalti pubblici, che potrebbero avere un impatto significativo sugli indicatori di monitoraggio. Nel contempo, la Commissione tiene a sottolineare che alcuni indicatori proposti nella relazione della Corte non possono ancora essere calcolati poiché non sono disponibili i dati richiesti. In seguito all'introduzione di formulari elettronici (eForms) la situazione può tuttavia cambiare in relazione a diversi indicatori, in particolare sull'applicazione degli appalti strategici. Diversamente dai formulari attuali, i formulari elettronici prevedono la possibilità di fornire dati strutturati su questo tema. Si tratta comunque di campi facoltativi e la valutazione dipende dall'uso che ne fanno gli Stati membri.

<sup>9</sup> Ecoquip + e Radar in ambito sanitario; P5 Innobroker e Brink, che comprendono bandi in diverse aree innovative quali sanità, gestione dei rifiuti; ecc. Drugdetect riguarda lo sviluppo di un sensore per la rilevazione di droghe nelle carceri.

<sup>10</sup> Due iniziative pilota nell'ambito del progetto "Big Buyers" concernenti lo sviluppo di soluzioni innovative in relazione a cantieri a zero emissioni, asfalti per l'edilizia circolari, veicoli pesanti per la pulizia delle strade e la raccolta dei rifiuti, e la sanità digitale.

<sup>11</sup> <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/> Al momento della redazione di questo documento, la piattaforma conta 1 200 membri, di cui 500 condividono pubblicamente il loro profilo.

<sup>12</sup> La piattaforma ospita otto comunità di pratica attorno a diversi temi, quali pannelli solari sostenibili, patto per TIC eque e circolari; per quanto riguarda l'innovazione esistono due comunità di pratica: la rete di centri di competenza e gli appalti pubblici di IA.

In secondo luogo, è importante sottolineare che i fornitori dei dati, ossia le amministrazioni aggiudicatrici negli Stati membri, svolgono un ruolo cruciale nel garantire la qualità e la completezza delle informazioni. La Commissione rileva che a livello dell'UE si stanno compiendo notevoli sforzi per migliorare la qualità e la completezza dei dati, con l'introduzione di regole pertinenti in TED, in collaborazione con l'Ufficio delle pubblicazioni dell'UE. È importante segnalare il costante impegno profuso dalla Commissione per migliorare la qualità e la completezza della propria banca dati, con operazioni di pulizia manuale e l'esecuzione di algoritmi per la verifica degli errori. La Commissione ha anche avviato studi basati sui dati TED per ottenere nuove indicazioni sulle questioni citate sopra. Un esempio è la relazione sugli indicatori per gli appalti pubblici, per la quale i contraenti incaricati dell'analisi hanno utilizzato una metodologia complessa per affrontare carenze note in materia di dati.

Per quanto concerne il quadro di valutazione del mercato unico, la Commissione sottolinea che inizialmente era stato studiato per fornire una panoramica generale della performance negli appalti pubblici. In ogni caso, come indicato nella relazione della Corte, i risultati sono statici, unidimensionali e mancano di flessibilità e di funzionalità avanzate per la comunicazione dei dati. Diversi anni fa la Commissione ha varato due importanti progetti per affrontare le questioni relative alla qualità e alla completezza dei dati e degli strumenti di monitoraggio, sfruttando le moderne tecnologie digitali. Si tratta dei progetti relativi ai formulari elettronici (eForms) e allo spazio di dati sugli appalti pubblici (PPDS). I formulari elettronici sono utilizzati per trasmettere gli avvisi a TED e sono al centro della trasformazione digitale degli appalti pubblici nell'UE. Di fatto, l'uso di norme e terminologia comuni dovrebbe contribuire a migliorare notevolmente la qualità dei dati sottostanti. D'altro canto, lo spazio di dati sugli appalti pubblici (PPDS) riunirà i dati relativi alla preparazione delle gare, ai bandi e all'esito delle gare, che attualmente sono diffusi in diversi formati a livello europeo e nazionale. In questa prospettiva, lo spazio di dati fornirà un nuovo quadro di informazioni grazie a un insieme di strumenti analitici all'avanguardia, tra cui le tecnologie dell'intelligenza artificiale, quali l'apprendimento automatico e l'elaborazione del linguaggio naturale.

La Commissione concorda con l'osservazione della Corte secondo cui il quadro di valutazione non include informazioni sui ricorsi presentati dagli offerenti esclusi contro le decisioni relative alle procedure a cui hanno partecipato. Le informazioni sulle procedure di riesame negli Stati membri tuttavia sono raccolte regolarmente tramite la *rete degli organi di riesame di prima istanza* (numero e durata delle procedure e numero di ricorsi contro le decisioni di prima istanza) e rappresentano una valida base per riflessioni e decisioni intese a correggere le politiche in materia di appalti pubblici.

## **4 Rimuovere gli ostacoli alla concorrenza negli appalti pubblici**

La Commissione sottolinea che, in quanto custode del trattato UE, ha l'obbligo di effettuare controlli del recepimento. Parallelamente a questo processo, la performance degli Stati membri è costantemente monitorata, fornendo anche una direzione tramite orientamenti pertinenti.

A tale proposito, sono stati intrapresi interventi di monitoraggio e azioni concrete nel quadro del semestre europeo, che valuta gli appalti pubblici dalla prospettiva dell'efficienza economica e del mercato unico. Nel decennio 2011-2021 almeno 15 Stati membri hanno ricevuto raccomandazioni specifiche per paese (RSP) mirate a migliorare la concorrenza e l'efficienza degli appalti pubblici.

I piani per la ripresa e la resilienza (PRR) di alcuni Stati membri comprendono riforme del settore degli appalti pubblici con traguardi e obiettivi che sono oggetto di valutazione nel contesto delle richieste di pagamento.

La Commissione infine sottolinea che i progetti relativi agli strumenti di supporto tecnico si sono dimostrati validi in numerosi Stati membri, sostenendo la professionalizzazione del personale incaricato degli appalti pubblici.

Come indicato sopra, la Commissione sta attuando lo spazio di dati sugli appalti pubblici che, in quanto unico punto di accesso ai dati sugli appalti in tutta Europa, sarà di grande utilità per imprese, acquirenti pubblici, responsabili delle politiche e cittadini interessati. Rispetto al quadro di valutazione del mercato unico, offrirà agli utilizzatori finali un modo molto più flessibile di lavorare con i dati, in particolare attraverso numerosi quadri interattivi. Lo spazio di dati sugli appalti pubblici è inteso a migliorare la qualità, la disponibilità e la completezza dei dati, grazie alla stretta collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri e all'introduzione dei nuovi formulari elettronici (eForms), che consentiranno agli acquirenti pubblici di fornire informazioni in modo più strutturato.

La Commissione inoltre affronta questioni relative alla scarsa concorrenza negli appalti pubblici attraverso le sue attività di applicazione delle norme. Nella direttiva del 2014 sugli appalti pubblici la Commissione ha individuato diverse disposizioni che incidono sul numero di aggiudicazioni dirette, sulle quali si concentra nelle verifiche di conformità della legislazione nazionale che le recepisce. Le procedure di infrazione avviate contro 18 Stati membri hanno riguardato casi di non conformità. La Commissione inoltre presta maggiore attenzione ai casi di aggiudicazioni dirette illegali in casi rilevanti.

L'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici è una responsabilità condivisa da Commissione e Stati membri. Nel 2017, la Commissione ha avviato la creazione di un gruppo di esperti di organi nazionali responsabili del riesame delle norme in materia di appalti pubblici a livello nazionale: la rete degli organi di riesame di prima istanza. Il gruppo riunisce rappresentanti di organi giudiziari e amministrativi che esaminano i casi in materia di appalti pubblici, per individuare sfide e soluzioni concernenti i mezzi di ricorso tramite procedure di riesame e accrescere la collaborazione tra i membri.

### III. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

#### **Raccomandazione 1 – Chiarire e dare la priorità agli obiettivi degli appalti pubblici**

**La Commissione dovrebbe avviare un processo finalizzato a:**

- a) formulare e dare la priorità a un numero inferiore di obiettivi, ma che siano chiari e misurabili;**
- b) riflettere sulla necessità di conseguire gli obiettivi strategici dell'UE mediante:**
  - **- requisiti strategici per le procedure di appalto pubblico o, in alternativa,**
  - **una ulteriore regolamentazione delle specifiche in materia di lavori, beni e servizi.**

**Termine di attuazione: metà 2025**

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 1, lettera a).

Considerando il crescente consenso politico all'uso della spesa pubblica come strumento per contribuire agli obiettivi strategici generali dell'Unione europea, quali sostenibilità, resilienza e sicurezza delle forniture, è essenziale che le politiche dell'UE in materia di appalti pubblici si concentrino su un numero limitato di obiettivi ambiziosi e misurabili, che tuttavia dovrebbero restare pienamente coerenti con la strategia di un mercato interno competitivo, dove amministrazioni aggiudicatrici, enti e operatori economici possono continuare a interagire in maniera efficace. Numerose iniziative giuridiche settoriali recenti hanno rinnovato l'attenzione per il sistema degli appalti pubblici dell'UE, conferendogli lo status di strumento economico a sostegno della resilienza e della sostenibilità dell'economia dell'UE.

Gli appalti pubblici svolgeranno sempre di più un ruolo fondamentale nel conseguimento della crescita sostenibile, garantendo la massima efficienza nell'utilizzo dei fondi pubblici. Questo può richiedere un quadro giuridico moderno, più mirato e digitalizzato, che preveda procedure semplificate e un utilizzo più strategico dell'appalto pubblico. Un simile quadro può favorire un accesso più agevole delle PMI agli appalti e promuovere l'innovazione.

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 1, lettera b).

È in corso la riflessione su come migliorare il conseguimento degli obiettivi strategici. Come spiegato sopra, la Commissione ha intrapreso una serie di iniziative specifiche per contribuire a questi obiettivi, presentando proposte legislative in settori mirati, che spesso aggiungono requisiti specifici alle procedure definite nelle direttive in materia di appalti pubblici. In futuro la Commissione può considerare se queste iniziative debbano essere consolidate e allineate in un unico testo giuridico dell'UE.

I singoli Stati membri inoltre stanno elaborando le proprie strategie a livello nazionale, nonché piani d'azione per incoraggiare ulteriormente il ricorso agli appalti pubblici strategici, adeguati al contesto e alle esigenze specifici. La Commissione sostiene fortemente gli Stati membri nel coordinamento di queste iniziative, promuovendo gli scambi di migliori pratiche con strumenti pratici e finanziari, e coinvolgendo tutti i portatori di interessi nello sviluppo delle necessarie competenze e capacità.

## **Raccomandazione 2 – Ovviare alle carenze relative ai dati sugli appalti pubblici**

**La Commissione dovrebbe:**

- a) migliorare ulteriormente la completezza e l'affidabilità dei dati TED, segnatamente promuovendo l'uso di campi di input facoltativi e di controlli integrati all'inserimento dei dati;**
- b) raccogliere altri dati di monitoraggio pertinenti da fonti complementari, come lo spazio di dati sugli appalti pubblici, per elaborare gli indicatori di monitoraggio (come gli identificativi unici per i fornitori, i titolari effettivi e le amministrazioni aggiudicatrici e, se disponibili, le informazioni sulle procedure di ricorso degli offerenti non selezionati);**
- c) utilizzare lo spazio di dati sugli appalti pubblici per monitorare la qualità dei dati forniti tramite formulari elettronici e pubblicati in TED;**
- d) far sì che gli Stati membri, nelle rispettive relazioni di monitoraggio sugli appalti pubblici, forniscano informazioni complete ed accurate con criteri omogenei.**

**Termine di attuazione: fine 2025**

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 2, lettera a).

La Commissione accoglie questa raccomandazione con la riserva di non poter imporre alle amministrazioni aggiudicatrici di fornire informazioni non obbligatorie o effettuare controlli che non sono previsti nella legislazione. Sarebbe opportuno inoltre evitare inutili oneri amministrativi a carico delle amministrazioni aggiudicatrici/degli acquirenti pubblici. La Commissione rileva infine che circa il 75 % degli avvisi o bandi di gara pubblicati in TED sono generati e gestiti a livello nazionale.

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 2, lettera b).

La Commissione osserva che, tramite i formulari elettronici, è possibile raccogliere dati aggiuntivi su base volontaria, come dati su appalti verdi/sociali e innovativi. È comunque importante sottolineare che si tratta di campi facoltativi e non vi è certezza in merito a quanto saranno utilizzati dagli Stati membri e dalle rispettive amministrazioni aggiudicatrici. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, alcuni Stati membri hanno indicato che non saranno raccolti i dati sui titolari effettivi. Data l'importanza degli identificativi unici, lo spazio di dati sugli appalti pubblici fornirà un quadro di valutazione sulla loro applicazione in Europa, riflettendolo sugli Stati membri. Infine i dati sulle procedure di ricorso non sono raccolti tramite i formulari attuali, ma gli Stati membri li possono rendere disponibili nelle rispettive relazioni nazionali trasmesse alla Commissione ogni tre anni.

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 2, lettera c).

Uno degli obiettivi dello spazio di dati sugli appalti pubblici è monitorare l'attuazione dei formulari elettronici negli Stati membri e capire come tali formulari incidano sulla disponibilità e sulla qualità dei dati. Ad esempio i formulari elettronici comprendono campi relativi agli appalti strategici (come appalti verdi, sociali e innovativi). Lo spazio di dati sugli appalti pubblici contribuirà a comprendere meglio in che modo le amministrazioni aggiudicatrici compilano questi nuovi campi previsti dai formulari elettronici. Con i formulari elettronici inoltre l'uso di elenchi di codici (elenchi di risposte/informazioni predefinite da inserire negli avvisi di gara) è ampliato. Questo dovrebbe servire anche a ottenere una migliore qualità dei dati, da monitorare tramite lo spazio di dati sugli appalti pubblici. Anche quest'ultimo sarà monitorato, ma l'obiettivo dovrebbe essere l'utilizzo dello spazio di dati sugli appalti pubblici per valutare l'incidenza dei formulari elettronici sulla qualità e sulla disponibilità dei dati.

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 2, lettera d).

La Commissione concorda in linea di massima con l'auspicio della raccomandazione che le relazioni per paese fornite dagli Stati membri a norma dell'articolo 83 della direttiva 2014/24/UE siano basate su dati completi ed esatti. È importante però tenere presente che le direttive sugli appalti pubblici non richiedono un formato specifico e che gli obblighi di rendicontazione sono di portata limitata. Il gruppo di esperti sugli appalti pubblici tuttavia è stato consultato su un modello per le relazioni degli Stati membri elaborato dalla Commissione, che ora è utilizzato da una serie di Stati membri.

## **Raccomandazione 3 – Aggiornare gli strumenti della Commissione per monitorare meglio la concorrenza negli appalti pubblici**

**La Commissione dovrebbe:**

- a) allineare la portata del quadro di valutazione in base agli obiettivi delle direttive, in particolare includendo ulteriori indicatori, ad esempio relativi agli appalti transfrontalieri e strategici;**
- b) mostrare le tendenze pluriennali della concorrenza negli appalti pubblici a livello di UE, Stato membro e settore economico;**

- c) **comunicare con tempestività le definizioni e i metodi di calcolo degli indicatori (ed eventuali modifiche agli stessi);**
- d) **introdurre funzionalità di comunicazione avanzate che consentano ulteriori analisi dei dati relativi agli appalti pubblici;**
- e) **diffondere informazioni sulle procedure di ricorso avviate dagli offerenti non selezionati;**
- f) **includere nelle comunicazioni informazioni sulla situazione della concorrenza negli Stati membri, nelle regioni e nei diversi settori economici sulla base di indicatori chiave dei risultati;**
- g) **analizzare nuovi modi di monitorare i prezzi degli appalti pubblici nell'UE e negli Stati membri.**

#### **Termine di attuazione: fine 2025**

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 3, lettera a).

La Commissione tuttavia desidera precisare che non può elaborare sistematicamente gli indicatori se i dati necessari non sono disponibili. Le metodologie di valutazione dei dati disponibili inoltre sono estremamente complesse. Ad esempio, possono essere elaborati facilmente solo gli appalti transfrontalieri diretti (dove l'aggiudicatario dell'appalto è in un altro paese come l'amministrazione aggiudicatrice (l'acquirente). Data la complessità della metodologia e dei dati richiesti è comunque possibile avviare uno studio regolare solo ogni cinque anni per analizzare in modo esauriente gli appalti transfrontalieri (diretti/indiretti e altri aspetti pertinenti). Attualmente non sono disponibili dati relativi agli appalti strategici, ma i futuri formulari elettronici conterranno i campi pertinenti, che comunque saranno volontari e l'affidabilità degli indicatori sugli appalti strategici dipenderà dalla qualità e dalla completezza dei dati.

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 3, lettera b).

In futuro lo spazio di dati sugli appalti pubblici sarà in grado di mostrare le tendenze degli appalti.

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 3, lettere c) e d).

Per ciascun indicatore utilizzato nello spazio di dati sugli appalti pubblici sarà fornita la documentazione specifica concernente i metodi di calcolo sottostanti. Oltre a fornire la documentazione sugli indicatori, lo spazio di dati sugli appalti pubblici utilizzerà funzionalità analitiche avanzate per analizzare i dati sulla base di tecnologie all'avanguardia dell'intelligenza artificiale, come l'apprendimento automatico e l'elaborazione del linguaggio naturale.

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 3, lettera e).

La Commissione provvede già a raccogliere le informazioni quantitative sulle procedure di riesame negli Stati membri, regolarmente condivise e raccolte tramite la *rete di organi di riesame di prima istanza*. Le informazioni comprendono il numero di decisioni di prima istanza, la durata delle procedure di riesame e il numero di ricorsi contro le decisioni di prima istanza. I dati disponibili sono inoltre pubblicati nell'ambito della relazione triennale degli Stati membri sugli appalti pubblici, ossia la cosiddetta relazione a norma dell'articolo 83:

[https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/country-reports-and-information-eu-countries\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/country-reports-and-information-eu-countries_en) (solo in EN).

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 3, lettera f).

La Commissione prenderà in esame i modi per fornire, sulla base dei dati TED, informazioni più dettagliate sugli indicatori della performance degli appalti pubblici, ad esempio in relazione a regioni e settori o altri fattori pertinenti.

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 3, lettera g).

I dati TED non forniscono una base per l'analisi di prezzi e tendenze individuali. La Commissione intende pertanto esaminare la possibilità di basare questo genere di osservazioni su fonti di informazioni o metodi analitici differenti.

## **Raccomandazione 4 – Analizzare più minuziosamente le cause profonde e proporre misure per superare i principali ostacoli alla concorrenza e promuovere le migliori pratiche**

- a) **Alla luce delle risultanze dell'audit della Corte, la Commissione dovrebbe analizzare ulteriormente in modo approfondito, in collaborazione con gli Stati membri, le cause profonde della scarsa concorrenza negli appalti pubblici a livello di UE, Stato membro, regione e, se pertinente, settore economico.**
- b) **A seconda dell'esito di tale analisi delle cause profonde, la Commissione dovrebbe proporre misure intese a superare i principali ostacoli alla concorrenza negli appalti pubblici, per rispondere alle maggiori preoccupazioni delle amministrazioni aggiudicatrici, quali:**
  - **ridurre gli oneri amministrativi superflui;**
  - **promuovere lo sviluppo di procedure efficienti, in particolare per quanto riguarda la scelta dei criteri di selezione e di aggiudicazione;**
  - **rafforzare la capacità amministrativa;**
  - **promuovere lo scambio di migliori pratiche;**
  - **agevolare gli appalti transfrontalieri centralizzando le informazioni specifiche degli Stati membri e sfruttando l'intelligenza artificiale per superare le barriere linguistiche;**
  - **rendere gli appalti pubblici più attraenti per le imprese, in particolare per le PMI.**

**Quanto precede potrebbe assumere la forma di un piano d'azione a livello dell'UE.**

### **Termine di attuazione: fine 2025**

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 4, lettera a).

La Commissione si adopererà per analizzare le cause della scarsa concorrenza nei mercati degli appalti pubblici. I dialoghi sugli appalti strategici in corso con gli Stati membri svolgeranno un ruolo fondamentale in questa analisi. Una volta che tutti i dialoghi avranno prodotto una tabella di marcia a livello nazionale, la Commissione otterrà una panoramica migliore della situazione a livello nazionale. I dialoghi non affronteranno questioni specifiche a livello regionale e settoriale e pertanto non forniranno le informazioni pertinenti necessarie per effettuare un'analisi analoga a tali livelli.

La Commissione continuerà ad avvalersi di tutti gli strumenti a sua disposizione per aumentare la capacità amministrativa dei portatori di interessi pertinenti negli Stati membri. La Commissione esaminerà anche in che modo l'imminente spazio di dati sugli appalti pubblici possa essere agevolato per effettuare tale analisi. La Commissione intende fare dello spazio di dati sugli appalti pubblici uno

strumento che possa anche sostenere le amministrazioni aggiudicatrici, oltre agli utilizzatori nell'UE o ai responsabili delle politiche negli Stati membri.

Infine la fattibilità dell'analisi dipenderà dalla collaborazione degli Stati membri che nella fase attuale non dispongono di dati pertinenti. La maggior parte degli Stati membri dovrà definire un metodo *sui generis* per valutare la propria performance, possibilmente con l'aiuto dei dialoghi sugli appalti strategici.

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 4, lettera b).

La Commissione farà il punto e analizzerà la situazione dei diversi approcci e delle misure utilizzati dagli Stati membri per promuovere appalti pubblici efficienti. Su tale base la Commissione proporrà ulteriori iniziative possibili e azioni appropriate.

La Commissione riconosce l'urgente necessità di individuare le misure, normative o di altro genere, richieste per promuovere gli appalti pubblici come uno strumento efficiente e di facile utilizzo per guidare la transizione verde e garantire la resilienza e la sostenibilità della nostra economia. La Commissione ha già adottato una serie di azioni a sostegno di questo obiettivo. Per dare seguito ai dialoghi sugli appalti strategici, la Commissione avvierà un processo di scambio di migliori pratiche tra Stati membri, basato su tabelle di marcia o strategie definite dagli stessi.

Sulla base di queste iniziative, la Commissione valuterà se possano essere richieste ulteriori azioni specifiche, ove necessario di carattere legislativo, per combinare gli obiettivi di semplificazione delle procedure degli appalti pubblici con misure volte ad allineare il mercato degli appalti pubblici agli obiettivi strategici dell'UE.

Inoltre le sfide affrontate dagli acquirenti pubblici e dagli operatori economici, in particolare le piccole e medie imprese, sono diverse, così come le loro cause profonde. Non esiste una soluzione univoca per affrontare queste sfide.

Pur accogliendo con favore l'obiettivo di un potenziale piano d'azione e i temi proposti che potrebbero essere affrontati, la Commissione ritiene che un bilancio delle iniziative adottate a livello nazionale sarebbe il primo passo necessario prima di considerare la definizione di un piano d'azione specifico per affrontare tutte le preoccupazioni menzionate. Saranno esplorate anche altre opzioni, come il ricorso alla legislazione.