



# SCHEDA TEMATICA PER IL SEMESTRE EUROPEO

## APPALTI PUBBLICI

### 1. INTRODUZIONE

Ogni anno le autorità pubbliche dei paesi dell'UE spendono in appalti pubblici circa il 14% del PIL, percentuale che corrisponde ad un valore di 1 900 miliardi di EUR<sup>1</sup>. Considerato il loro peso finanziario, gli appalti pubblici rivestono indubbiamente un'importanza fondamentale per la concorrenza, in particolare in settori quali l'energia, i trasporti, la difesa, le tecnologie informatiche e i servizi sanitari, in cui buona parte della domanda proviene dal settore pubblico.

L'esistenza di procedure di appalto pubblico efficienti è essenziale per risolvere molte delle principali sfide strategiche che l'UE si trova ad affrontare. Tra queste figurano la crescita e l'occupazione, la disciplina di bilancio, la modernizzazione dell'amministrazione pubblica, la lotta contro corruzione e collusione, l'accesso al mercato per le PMI, la fiducia dei cittadini nelle autorità pubbliche e nella democrazia, nonché l'innovazione e la crescita sostenibile a livello ambientale e sociale.

La produttività della spesa e degli investimenti di risorse pubbliche rappresenta una leva essenziale per ripristinare la crescita economica, in

---

<sup>1</sup> Ultima stima, escluse le spese delle aziende di fornitura dei servizi. Le stime precedenti, che includono gli appalti pubblici per fornitura di servizi, si aggirano attorno al 19% del PIL dell'UE, percentuale che corrisponde a circa 2 300 miliardi di EUR.

particolare in periodi di restrizione dei bilanci statali. Per gli Stati membri, gli appalti pubblici sono un vettore fondamentale per l'attuazione delle politiche di governo e per la realizzazione degli obiettivi strategici nazionali. Un mercato degli appalti pubblici ben funzionante rafforza la competitività nazionale attraverso un miglioramento delle finanze pubbliche, degli investimenti e della qualità di servizi quali le infrastrutture e la pubblica amministrazione elettronica (e government).

Gli appalti pubblici di valore superiore alle soglie previste dalla normativa UE<sup>2</sup> devono essere pubblicati a livello di UE sulla piattaforma TED (*Tenders Electronic Daily*)<sup>3</sup>. L'obiettivo perseguito in questo modo consiste nell'integrare i mercati degli appalti di tutta l'UE, accrescere la concorrenza e garantire un utilizzo migliore del denaro pubblico speso. Nel 2015, il valore dei bandi di gara pubblicati a livello di UE è stato pari a 450 miliardi di EUR.

### 2. PRINCIPALI SFIDE STRATEGICHE

Il rafforzamento delle procedure di appalto pubblico è un elemento fondamentale delle azioni condotte dalle

---

<sup>2</sup> Le normative dell'UE fissano una serie di norme minime armonizzate per gli appalti di valore monetario superiore a un determinato importo, consultabili all'indirizzo [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds\\_it](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_it).

<sup>3</sup> <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

autorità pubbliche al fine di creare una società più equa, fondata sulle pari opportunità, sulla crescita economica sostenibile e su un'ampia partecipazione al mercato. Allo stesso tempo, un sistema di appalti pubblici efficiente può apportare un notevole contributo alla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Nell'ambito dell'attuale quadro normativo dell'UE, la valutazione della qualità e dell'efficacia dei sistemi degli appalti pubblici è essenziale per individuare i punti di forza e le debolezze presenti negli Stati membri.

Tale valutazione dovrebbe portare all'adozione di misure e strategie correttive. Le moderne procedure di appalto pubblico si basano su alcuni elementi essenziali:

- miglior rapporto qualità/prezzo: fornire i beni, le opere e i servizi richiesti in modo economico, efficiente ed efficace;
- trasparenza: divulgare le informazioni relative alle procedure di appalto pubblico in modo comprensibile, accessibile e tempestivo;
- equità: le procedure di appalto pubblico non devono essere discriminatorie e devono garantire un trattamento equo di tutti gli offerenti;
- buona *governance*: gli appalti non dovrebbero essere considerati mere procedure amministrative ma come opportunità per realizzare diversi obiettivi sociali attraverso una spesa "intelligente". Ciò sua volta può rafforzare la fiducia nel governo, nelle politiche ambientali e sociali e nell'innovazione.

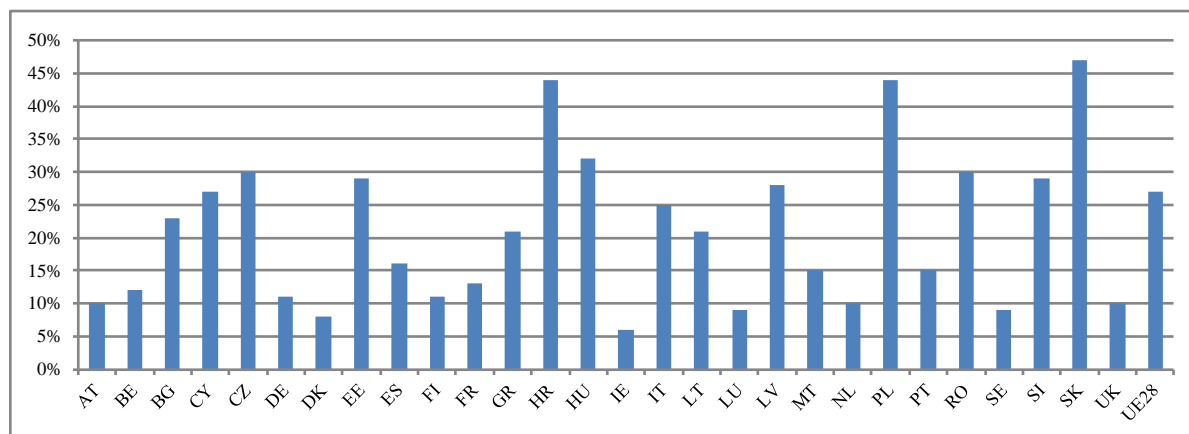
La disponibilità e la qualità dei dati riportati sono essenziali per analizzare le procedure di appalto e per preparare azioni e risposte strategiche appropriate. La disponibilità per tutte le parti interessate di dati migliori e maggiormente accessibili sulle procedure di appalto potrebbe sensibilizzare alla questione la comunità dei ricercatori (e ciò permetterebbe di raccogliere nuove idee su come colmare alcune lacune) e ottimizzare l'interazione con la società in senso lato (rafforzando la fiducia e esercitando una pressione a livello di opinione pubblico per migliorare l'efficacia dei sistemi degli appalti pubblici).

## **Miglior rapporto qualità/prezzo**

### **2.1. Concorrenza in materia di appalti pubblici**

Negli avvisi di aggiudicazione degli appalti pubblicati sul TED viene registrato il numero di offerte presentate. Tale dato rappresenta un importante indice del livello di concorrenza presente nei mercati degli appalti pubblici. La concorrenza tra offerenti per i contratti pubblici rappresenta uno degli strumenti utilizzati per realizzare l'obiettivo ultimo della politica degli appalti pubblici, che consiste nel garantire il miglior rapporto qualità/prezzo. Tra il 2006 e il 2016 la percentuale di bandi con una sola offerta è salita dal 14% al 29%. Questo dato dimostra che il processo concorrenziale non è presente o sta perdendo di intensità. In termini generali le imprese incontrano maggiori difficoltà ad accedere ai mercati degli appalti.

**Grafico 1: Percentuale di contratti per cui è stata presentata un'unica offerta (contratti-quadro esclusi), 2006-2016**



Fonte: Commissione europea, in base ai dati GU/TED (Croazia 2013-2016, Romania & Bulgaria 2007-2016).

A livello di UE-28, nel periodo 2006-2016 i bandi di gara con un solo offerente hanno raggiunto il 27% del totale. Le percentuali più elevate sono state osservate nei nuovi Stati membri. Anche in Italia la percentuale è stata alta, prossima alla media dell'UE-28.

Nel complesso sempre più Stati membri dell'UE registrano un'elevata percentuale di appalti con una sola offerta, il che indica che la concorrenza è insufficiente (grafico 1).

## 2.2. Livello di appalti pubblici transfrontalieri

Le condizioni create dalle norme in materia di appalti pubblici dell'UE avrebbero dovuto favorire l'aumento dei bandi di gara transfrontalieri. In generale gli appalti transfrontalieri si distinguono in diretti<sup>4</sup> e indiretti<sup>5</sup>. Tra il 2009 e il 2015 i livelli degli appalti transfrontalieri diretti sono generalmente aumentati, sia in percentuale del valore totale dei contratti aggiudicati (passando dal 2,5% al 3,5%) sia in percentuale del

numero totale di contratti aggiudicati (passando dall'1,5% al 2%). Nello stesso periodo anche gli appalti transfrontalieri indiretti hanno evidenziato una tendenza generale al rialzo: la percentuale del numero totale di contratti aggiudicati è passata dal 19,9% al 22,6%, mentre quella del valore complessivo degli appalti aggiudicati è passata dal 18,6% al 21,4%. Tuttavia, la tendenza all'aumento non è stata stabile nel tempo.

Tra il 2009 e il 2015 la percentuale di appalti transfrontalieri diretti ha superato, per numero di aggiudicazioni, il 10% soltanto in tre paesi: Malta (12%), Irlanda (13%) e Lussemburgo (17%). In questi tre piccoli Stati l'offerta locale risulta insufficiente per soddisfare il fabbisogno degli acquirenti. Nella maggior parte degli Stati membri dell'UE-28 la quota di appalti transfrontalieri diretti è rimasta al di sotto del 5% di tutti i contratti aggiudicati (grafico 2).

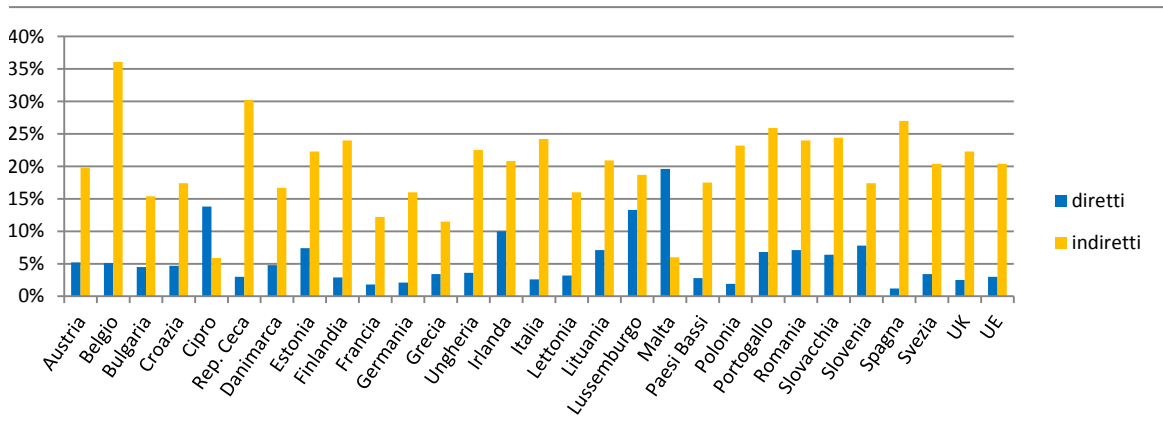
Tra il 2009 e il 2015 gli appalti transfrontalieri indiretti hanno superato il 15% nella maggior parte degli Stati membri. La percentuale di appalti transfrontalieri indiretti rispetto al numero di contratti aggiudicati ha evidenziato valori compresi tra il 2,1% e il 34,8% (in valore, tra il 5,9% e il 36%) nei paesi dell'UE-28.

<sup>4</sup> Quando l'aggiudicatario non si trova nello stesso paese dell'amministrazione aggiudicatrice, né è di proprietà di un operatore di quel paese.

<sup>5</sup> Quando l'aggiudicatario ha sede nello stesso paese dell'amministrazione aggiudicatrice, ma è una filiale di un'impresa straniera.

Il fatto che la quota degli appalti transfrontalieri indiretti è spesso elevata mentre quella degli appalti transfrontalieri diretti è bassa può essere un indice di barriere, effettive o percepite, alle offerte transfrontaliere, che spingono le imprese ad affidarsi alle filiali locali per le vendite transfrontaliere<sup>6</sup>.

**Figura 2 - Percentuale di contratti aggiudicati a imprese estere per valore (aggiudicazione diretta e indiretta), 2009-2015**



<sup>6</sup> Sviluppando strategie per penetrare i mercati transfrontalieri, è più probabile che le imprese istituiscano filiali per far fronte alla complessità dei requisiti specifici dei singoli paesi. Inoltre, gli offerenti transfrontalieri considerano la presenza locale un vantaggio, perché ritengono che le amministrazioni aggiudicatrici prediligano appaltatori che usino la loro stessa lingua e non siano geograficamente distanti.

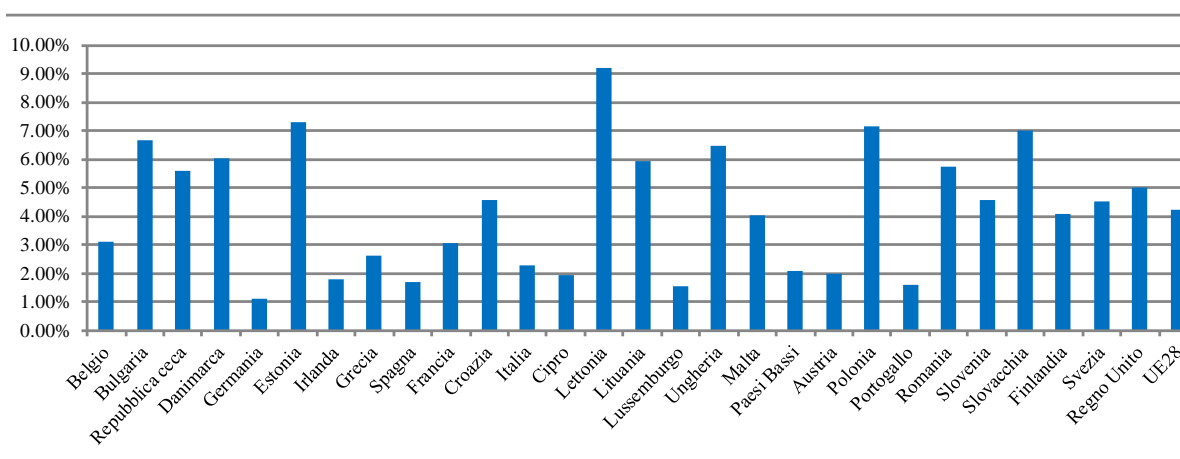
## Trasparenza ed equità

### 2.3. Pubblicazione dei bandi di gara pubblici a livello di UE

Un indicatore essenziale è rappresentato dal numero di bandi pubblici pubblicati a livello di UE<sup>7</sup>. La tendenza generale si è mantenuta relativamente stabile negli ultimi quattro anni ma il livello di pubblicazione differisce notevolmente da uno Stato membro all'altro. In alcuni paesi il valore degli appalti pubblicati rispetto al PIL è ben al di sotto della media dell'UE, che è pari al 4,25% (2012-2015) (grafico 3).

Un elemento essenziale per determinare il livello di trasparenza è il tipo di procedura utilizzata. Ricorrendo a procedure aperte è più probabile garantire un elevato livello di trasparenza e concorrenza. I paesi in cui il valore dei bandi pubblicati è relativamente modesto rispetto al PIL non potranno beneficiare dei vantaggi associati all'aumento del tasso di pubblicazione, quali la riduzione dei costi della ricerca degli appalti futuri o l'aumento del ventaglio di potenziali partecipanti. Inoltre tali paesi, pur beneficiando dell'apertura dei mercati di

Grafico 3 - Valore dei bandi di gara pubblicati espresso come percentuale del PIL per Stato membro, 2012-2015.



Fonte: Commissione europea, in base ai dati GU/TED (Croazia 2013-2015).

### 2.4. Apertura delle procedure utilizzate negli appalti pubblici

I mercati degli appalti pubblici trasparenti sono caratterizzati da un elevato livello di apertura e presentano un elevato potenziale di concorrenza, proprio perché le imprese che si aggiudicano l'appalto sono quelle che propongono il miglior prodotto, al miglior prezzo, per ottenere il risultato migliore.

altri Stati membri, non offrono opportunità analoghe alle imprese europee degli altri Stati membri. Questo aspetto è di particolare importanza per i rapporti tra Stati membri in avanzo e in disavanzo di bilancio. Il paese che ha fatto registrare il tasso di pubblicazione più basso dell'UE è la Germania (1,2%).

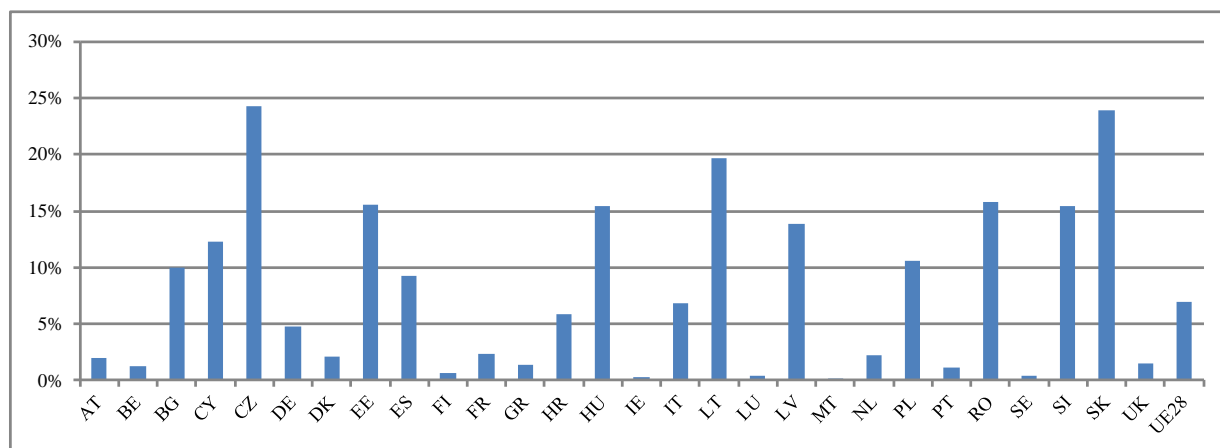
Al contrario, in caso di utilizzo di una procedura negoziata senza pubblicazione, i livelli di trasparenza e concorrenza possono essere molto più bassi.

<sup>7</sup> Compresi i settori dei servizi di utilità generale e della difesa.

Nell'UE-28, la percentuale di avvisi di aggiudicazione degli appalti in cui è stata utilizzata la procedura negoziata senza pubblicazione è stata del 7% nel periodo 2006-2016 (cfr. grafico 4). Ciò indica che la parte osservabile degli appalti pubblici è abbastanza trasparente. Dal 2006 la tendenza generale è di relativa stabilità,

ma con differenze notevoli tra Stati membri. Tuttavia, in alcuni ambiti il ricorso a tali procedure è molto elevato, ad esempio nel settore della fornitura di soluzioni informatiche, in cui la dipendenza da un unico fornitore (*lock-in*) è un fenomeno frequente.

**Grafico 4 - Percentuale di avvisi di aggiudicazione degli appalti per cui è stata utilizzata una procedura negoziata senza pubblicazione, 2006-2016**



Fonte: Commissione europea, in base ai dati GU/TED (Croazia 2013-2016, Romania & Bulgaria 2007-2016).

## 2.5. Qualità dei dati comunicati

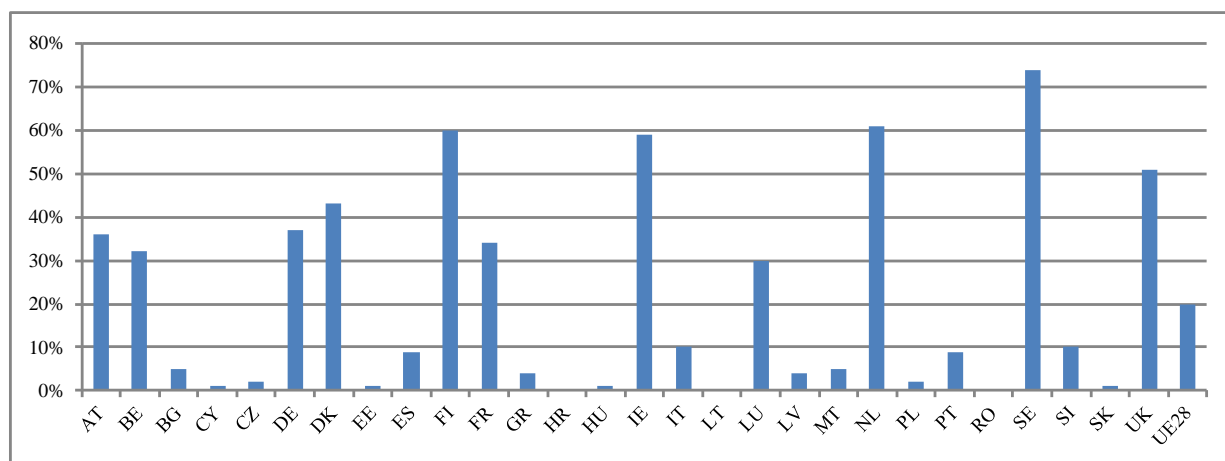
L'importanza dei dati è ampiamente riconosciuta. Ad esempio, l'OCSE ha dichiarato che, nonostante gli Stati membri raccolgano un numero sempre maggiore di dati di base sugli appalti, sono pochi quelli che procedono ad un'analisi sistematica delle informazioni al fine di valutare l'efficienza del sistema degli appalti. Inoltre, gli studi della Commissione raccomandano di migliorare la qualità dei dati relativi agli appalti e ai meccanismi di ricorso. In alcuni Stati membri sono stati effettuati studi specifici, condotti ad esempio dai governi britannico, tedesco e svedese e dal settore non governativo croato, ceco e ungherese.

Il costo delle soluzioni proposte non è in genere elevato, né in termini assoluti né rispetto alla spesa specifica per gli appalti. Ad esempio, il costo dei registri dei contratti in Slovacchia è risultato inferiore a 25 000 EUR. Inoltre, i dati in materia di audit sono già disponibili e le

modifiche necessarie riguardano le procedure operative. Infine, in alcuni Stati membri sono state effettuate analisi sofisticate di dati finanziate con i modesti bilanci delle ONG.

Un indicatore utilizzato per determinare la qualità dei dati è la percentuale di avvisi pubblicati sul TED senza informazioni sul valore del contratto. A livello di UE, nel periodo 2006-2016, la percentuale di contratti senza informazioni sul valore è stata del 20%. Tuttavia, dieci Stati membri hanno registrato valori di gran lunga superiori, con Svezia, Paesi Bassi, Finlandia e Irlanda ai primi quattro posti. Inoltre, in diversi paesi in cui si registra un'elevata percentuale di casi in cui non figura il valore del contratto non si osservano miglioramenti da questo punto di vista rispetto al passato. I due paesi che evidenziano i risultati più estremi sono la Svezia e i Paesi Bassi.

**Grafico 5 - Nessuna informazione registrata circa il valore del contratto, 2006-2016**



Fonte: Commissione europea, in base ai dati GU/TED (Croazia 2013-2016, Romania & Bulgaria 2007-2016).

## Buona governance

### 2.6. Aggregazione della domanda

Il panorama degli appalti pubblici è caratterizzato da un'elevata frammentazione nel numero di acquirenti. Si stima che nell'UE operino oltre 350 000 singole amministrazioni aggiudicatrici. Tuttavia, in molti Stati membri non esistono dati affidabili sul numero di amministrazioni aggiudicatrici e, pertanto, il dato è da ritenersi indicativo.

I vincoli finanziari e una più incisiva richiesta di maggiore responsabilità da parte dell'opinione pubblica spinge le autorità pubbliche a centralizzare e standardizzare le procedure di appalto. Allo stesso tempo, l'aggregazione della domanda negli appalti pubblici può aiutare le amministrazioni aggiudicatrici a conseguire obiettivi essenziali, quali ad esempio:

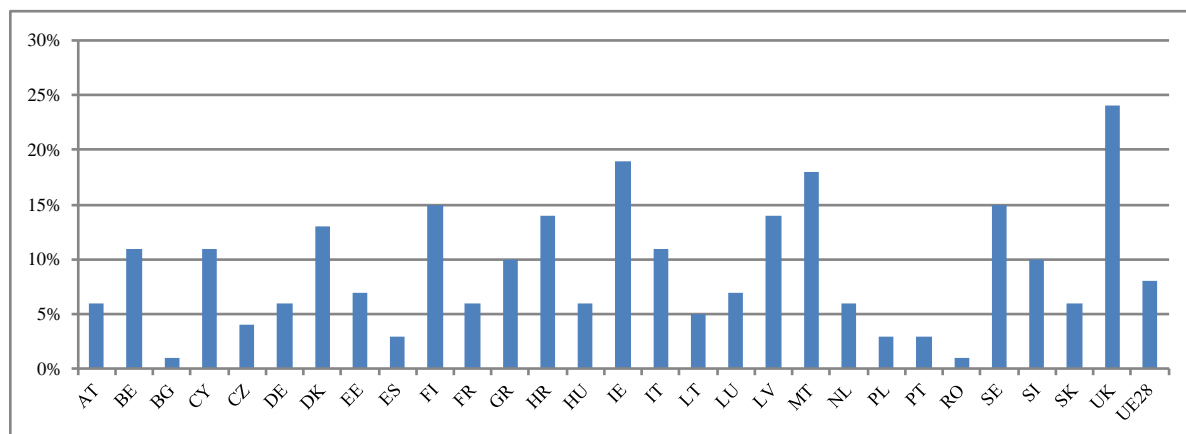
- un migliore rapporto qualità/prezzo grazie alle economie di scala;
- obiettivi ecologici e sociali;
- professionalizzazione degli acquirenti;
- una pianificazione e un monitoraggio più efficaci del ciclo degli appalti pubblici;
- l'introduzione di strumenti elettronici.

Ad esempio, nel Regno Unito, il settore dell'energia è diventato uno dei casi di

maggior successo per l'aggiudicazione di appalti in regime di cooperazione. Nel 2010 tutti i ministeri del governo centrale sono stati incaricati di procurarsi le risorse energetiche tramite il servizio appalti del governo, circostanza che ha reso possibile un risparmio di 51 milioni di GBP. Le due possibilità di aggregazione della domanda sono: i) l'acquisto attraverso una centrale di committenza o ii) l'acquisto tramite appalto congiunto con altri enti. Ne sono buoni esempi i beni quali l'energia elettrica e il gas o i mobili e le attrezzature per ufficio.

A livello dell'UE-28 la percentuale media degli avvisi di aggiudicazione degli appalti in cui l'amministrazione aggiudicatrice acquista per conto di altre amministrazioni aggiudicatrici è stata dell'8% (grafico 6) nel periodo 2009-2015, con il livello più elevato registrato dal Regno Unito. Le possibilità di ricorso ad acquisiti congiunti o all'acquisto attraverso centrali di committenza sono molto più numerose rispetto alla media dell'UE-28. Tuttavia, l'evoluzione relativamente stabile nel tempo dimostra che nonostante i vincoli finanziari, gli Stati membri non approfittano delle possibilità di aggregazione della domanda (ove queste si presentano).

**Grafico 6 - Percentuale di avvisi di aggiudicazione di appalti in cui l'amministrazione aggiudicatrice acquista per conto di altre amministrazioni aggiudicatrici (attraverso sistemi di acquisto comune o centrali di committenza).**



Fonte: Commissione europea, in base ai dati GU/TED (Croazia 2013-2016, Romania & Bulgaria 2007-2016).

## 2.7. Uso diversificato dei criteri di qualità

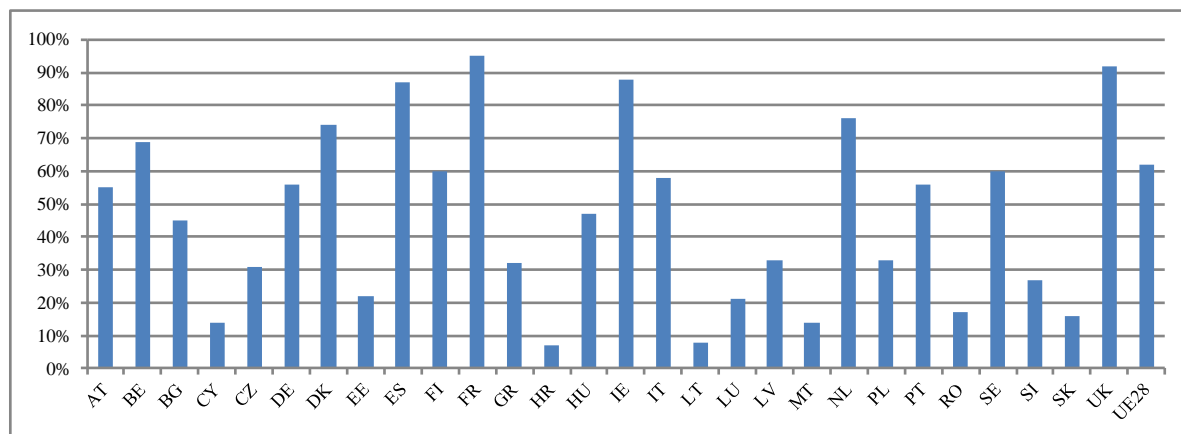
Solo pochi Stati membri si sono adoperati per mettere in atto politiche in materia di appalti pubblici di innovazione responsabili a livello ambientale e sociale. Rimane pertanto ancora eccessivo il ricorso al criterio di aggiudicazione rappresentato dal prezzo più basso, che non sempre porta al miglior rapporto qualità/prezzo.

Al contrario, la Commissione promuove l'integrazione dei criteri di qualità attraverso il cosiddetto principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (MEAT, *Most Economically Advantageous Tender*). Tuttavia,

l'applicazione di questo principio da parte degli Stati membri è molto eterogenea (grafico 7). La Francia e il Regno Unito utilizzano il principio MEAT per oltre il 90% dei bandi di gara, mentre la Croazia e la Lituania registrano tassi inferiori al 10%. La media dell'UE è del 62%.

Non utilizzando a sufficienza il principio MEAT, gli Stati membri rischiano di perdere occasioni di utilizzare importi significativi spesi in modo intelligente e strategico attraverso gli appalti pubblici, generando maggiori ripercussioni economiche positive. Questa questione riguarda in particolare gli Stati membri dell'Europa centrale e orientale.

**Grafico 7 - Uso del principio MEAT per la valutazione delle offerte, 2006-2016**



Fonte: Commissione europea, in base ai dati GU/TED (Croazia 2013-2016, Romania & Bulgaria 2007-2016).



### 3. SOLUZIONI PER GLI STATI MEMBRI

#### 3.1. Soluzioni

Un'azione chiara e concreta può trasformare gli appalti pubblici in un potente strumento a disposizione della politica economica di ciascuno Stato membro, con vantaggi notevoli a livello dei risultati degli appalti, come sostenuto nella comunicazione della Commissione adottata il 3 ottobre 2017<sup>8</sup>. La comunicazione istituisce il quadro strategico teso a migliorare le pratiche in materia di appalti in tutta l'UE; l'approccio proposto si basa su un partenariato. L'azione nei settori prioritari consentirebbe inoltre agli Stati membri di affrontare le carenze illustrate nella sezione precedente.

Come indicato nella comunicazione, le azioni riguardano sei settori prioritari:

- garantire una più ampia diffusione degli appalti pubblici strategici;
- professionalizzare gli acquirenti pubblici;
- migliorare l'accesso ai mercati degli appalti;
- aumentare la trasparenza, l'integrità e la qualità dei dati;
- promuovere la trasformazione digitale degli appalti;
- cooperare negli appalti.

Gli **appalti pubblici strategici** dovrebbero rivestire un ruolo di maggiore importanza per rispondere alle sfide sociali, ambientali ed economiche. Nella pratica ciò si traduce nell'integrazione di criteri innovativi, ecologici e sociali<sup>9</sup>, in un maggiore uso della consultazione preliminare di mercato o di valutazioni qualitative (MEAT<sup>10</sup>), nonché in appalti per soluzioni innovative nella fase pre-commerciale. Alcuni Stati membri hanno reso

obbligatorio nelle loro procedure di appalto l'applicazione del principio MEAT, ivi compresi i criteri ecologici. In ogni caso, per ottenere risultati ottimali in materia di appalti pubblici è necessaria l'applicazione sistematica dei criteri strategici. Ciò si può ottenere con un ampio sostegno pratico, mediante la diffusione di norme, metodologie per la definizione di parametri, aggiornamenti periodici dei marchi<sup>11</sup> e dei criteri di valutazione e disponibilità di un catalogo delle buone pratiche.

Altro aspetto importante è la **professionalizzazione**. Il maggiore uso degli appalti pubblici strategici richiede un più ampio ricorso a pratiche flessibili, conoscenza dei mercati e strumenti innovativi. Il settore pubblico deve attuare una strategia globale volta a contrastare l'avversione al rischio e ad attirare e sviluppare le competenze in tutto il panorama degli appalti pubblici. Gli Stati membri si trovano a diversi stadi del percorso verso la professionalizzazione. La condivisione di esperienze consentirà loro di migliorare le procedure di appalto e potenzierà altresì l'impatto degli appalti nella realizzazione degli obiettivi delle politiche pubbliche. Le strategie di professionalizzazione a lungo termine a livello nazionale sono fondamentali per disporre delle persone giuste, con le competenze e gli strumenti giusti, al fine di ottenere i migliori risultati.

Un altro importante elemento riguarda l'**accesso ai mercati degli appalti pubblici**. Le PMI sono fondamentali per la creazione di occupazione, crescita e innovazione, ma hanno difficoltà ad accedere agli appalti. Attualmente le PMI si aggiudicano il 45% del valore aggregato dei contratti al di sopra delle soglie dell'UE, direttamente o come offerenti congiunti o subappaltatori. Le

---

<sup>8</sup> COM(2017) 572 final:

<sup>9</sup> Dovrebbe essere compreso l'obbligo di accessibilità per le persone con disabilità.

<sup>10</sup> *Most economically advantageous tender* (offerta economicamente più vantaggiosa), che consente di attribuire più importanza alla qualità.

---

<sup>11</sup> Come marchi di qualità ecologica, etichette energetiche o marchio del commercio equo e solidale.

direttive del 2014 comprendono misure<sup>12</sup> che dovrebbero facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici. Tale miglioramento delle opportunità in materia di appalti per le PMI deve essere comunicato al pubblico, alle imprese e alle amministrazioni aggiudicatrici in modo più efficace. L'obiettivo è aumentare la quota di appalti pubblici aggiudicati alle PMI affinché corrisponda al peso complessivo di queste ultime nell'economia.

Un altro modo per migliorare l'accesso è creare fiducia tra gli operatori del mercato, comprese le PMI, affinché partecipino alle procedure di appalto. A tal fine si devono offrire opportunità eque ed efficienti per la risoluzione dei problemi e una verifica indipendente delle decisioni in materia di appalti. Inoltre, l'UE è il mercato più aperto del mondo nel settore degli appalti, ma non sempre le nostre imprese beneficiano di una reciprocità di accesso ai mercati degli altri paesi. I principali partner commerciali dell'UE applicano misure discriminatorie nei confronti delle imprese dell'UE, garantendo un trattamento preferenziale agli offerenti nazionali.

La *governance* degli appalti pubblici dipende dalla disponibilità di **dati** affidabili, che sono fondamentali per garantire risposte strategiche adeguate. Dovrebbero essere messi a disposizione dati migliori e più accessibili sugli appalti<sup>13</sup>, poiché in questo modo si apre la strada a molteplici possibilità per valutare meglio l'efficacia delle politiche in materia di appalti e delineare le future decisioni strategiche. L'uso dei sistemi degli appalti elettronici consentirà inoltre la produzione di dati che permetteranno di individuare le irregolarità.

---

<sup>12</sup> Tra le misure volte a migliorare l'accesso delle PMI ai mercati degli appalti pubblici vi sono l'incoraggiamento a suddividere gli appalti in lotti, la definizione di un limite al volume d'affari richiesto per partecipare a una procedura di gara e la riduzione degli obblighi di documentazione.

<sup>13</sup> Nel rispetto dei diritti fondamentali, in particolare il diritto alla protezione dei dati personali, nella misura in cui sono applicabili.

Inoltre, l'accesso ai dati sugli appalti pubblici dovrebbe consentire il dialogo con la società civile e responsabilizzare ulteriormente i governi. Le autorità pubbliche disporrebbero quindi di strumenti migliori per la lotta contro le frodi e la corruzione<sup>14</sup>. A tal fine è caldamente raccomandata l'istituzione di registri dei contratti<sup>15</sup> accessibili al pubblico, per una maggiore trasparenza in merito agli appalti aggiudicati e alle loro modifiche. Inoltre, agevolare la segnalazione di casi di corruzione istituendo meccanismi di denuncia efficaci e tutelando i denunciatori contro eventuali ritorsioni può contribuire a migliorare la trasparenza degli appalti pubblici e a risparmiare denaro pubblico<sup>16</sup>.

Le nuove tecnologie digitali offrono grandi opportunità per snellire e semplificare le procedure di appalto con l'introduzione degli appalti pubblici elettronici. Le direttive in materia di appalti prevedono l'obbligatorietà della presentazione elettronica dei bandi di gara entro ottobre 2018. Tuttavia solo se **l'intera procedura degli appalti pubblici sarà sottoposta alla trasformazione digitale** sarà possibile usufruire pienamente dei vantaggi degli

---

<sup>14</sup> Secondo la relazione del 2014 della Commissione "Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione", la corruzione costa alla società dell'UE circa 120 miliardi di EUR all'anno. Secondo uno studio del 2013 (PWC ed Ecorys per la Commissione europea), i costi diretti complessivi della corruzione negli appalti pubblici in soli cinque settori (strade e ferrovie, acqua e rifiuti, edilizia urbana e lavori pubblici, formazione, ricerca e sviluppo) in soli otto Stati membri dell'UE erano compresi tra 1,4 e 2,2 miliardi di EUR.

<sup>15</sup> Nella misura in cui conterranno dati personali, tali registri dovranno essere conformi alle norme in materia di protezione dei dati.

<sup>16</sup> Secondo lo studio del 2017 "*Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement*" (Milieu per la Commissione europea), i potenziali vantaggi economici di un'efficace tutela dei denunciatori per l'intera UE nel settore degli appalti pubblici ammontano a una cifra compresa tra 5,8 e 9,6 miliardi di EUR all'anno.

appalti elettronici. Le nuove tecnologie offrono la possibilità di ripensare radicalmente il modo in cui sono organizzati gli appalti pubblici e i pertinenti settori delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di un'occasione unica per ridefinire le pertinenti procedure.

Gli appalti in cooperazione hanno cominciato a prendere piede in tutta l'UE<sup>17</sup>. In qualità di aggregatori, le centrali di committenza gestiscono quote crescenti dei mercati di appalti pubblici e stanno diventando soggetti importanti nella promozione della riforma degli appalti pubblici, anche per quanto riguarda l'attuazione di un approccio strategico. Esse creano la possibilità di aumentare l'effetto leva degli acquirenti pubblici, che è indispensabile in taluni mercati dominati da pochi operatori. Le centrali di committenza possono essere istituite con un mandato generale a livello nazionale, concentrarsi su settori specifici (quali la sanità o le tecnologie dell'informazione) o specializzarsi in appalti regionali/municipali.

I grandi volumi di appalti delle centrali di committenza potrebbero essere usati come leva per gli appalti strategici, ad esempio fissando obiettivi per gli appalti nel settore dell'ambiente o dell'innovazione. Anche la loro conoscenza del mercato rappresenta un elemento chiave per la professionalizzazione degli appalti pubblici. Le loro competenze generano effetti di ricaduta positivi, poiché le centrali di committenza offrono spesso servizi di sostegno e consulenza alle altre amministrazioni aggiudicatrici.

Anche la maggiore cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici offre numerosi vantaggi. Gli appalti transfrontalieri congiunti, tramite i quali amministrazioni aggiudicatrici di diversi paesi organizzano in maniera congiunta le proprie procedure di appalto, sono

enormemente agevolati dalle nuove norme dell'UE. La fattibilità di tali partenariati è dimostrata da diversi esempi recenti.

### 3.2. Il quadro normativo dell'UE

Le direttive dell'UE sugli appalti si applicano agli appalti che ci si aspetta che superino un certo valore, benché gli Stati membri siano tenuti ad applicarne i principi anche a quelli di importo inferiore. I principi fondamentali sanciti dalle direttive sono la trasparenza, la parità di trattamento, la concorrenza aperta e la sana gestione delle procedure. Essi sono stati concepiti per creare un mercato degli appalti competitivo, aperto e ben regolamentato, caratteristiche essenziali per garantire un buon utilizzo del denaro pubblico. L'attuazione delle direttive può inoltre apportare un notevole contributo al raggiungimento degli obiettivi riguardanti il rapporto qualità/prezzo, la trasparenza, l'equità e la buona *governance*.

Le direttive sono state oggetto di profonde modifiche con la riforma del 2014. Le nuove norme semplificano le procedure in materia di appalti pubblici e le rendono più flessibili, a beneficio di acquirenti pubblici e imprese, in particolare le PMI. Più specificatamente,

- procedure più semplici per le amministrazioni aggiudicatrici apriranno il mercato degli appalti pubblici, impediranno l'adozione di politiche protezionistiche e promuoveranno la libera circolazione delle merci e dei servizi. Di conseguenza, le amministrazioni aggiudicatrici otterranno un miglior rapporto qualità/prezzo;
- le nuove norme, tra cui una nuova autocertificazione elettronica per gli offerenti (il documento di gara unico europeo, DGUE), spianano la strada per la digitalizzazione degli appalti pubblici, che aumenterà significativamente l'efficienza del sistema degli appalti pubblici. Ad esempio, solo l'impresa vincitrice dovrà presentare tutta la

---

<sup>17</sup> L'aggregazione della domanda si riferisce alle amministrazioni aggiudicatrici o ad altre amministrazioni operanti attraverso le centrali di committenza, che agiscono come grossisti o intermediari.

documentazione necessaria ad attestare il rispetto dei requisiti necessari per un determinato contratto. In tal modo, sarà possibile ridurre drasticamente il volume di documenti necessari per selezionare le imprese;

- limitando i requisiti relativi al fatturato e ricorrendo alla possibilità di suddividere i bandi in lotti, le PMI otterranno un accesso più facile agli appalti pubblici;
- gli appalti pubblici rivestono sempre più il ruolo di strumento politico strategico. Con le nuove norme, le procedure di appalto pubblico aiuteranno altresì gli acquirenti pubblici ad attuare politiche ambientali, nonché quelle in materia di integrazione sociale e di innovazione.

Le direttive in materia di appalti pubblici avrebbero dovuto essere recepite al più tardi entro il 18 aprile 2016, ma al settembre 2017 quattro Stati membri dovevano ancora recepire tutte e tre le direttive, mentre altri due dovevano ancora recepire la direttiva sulle concessioni.

#### 4. ESEMPI POSITIVI

Riguardo alle sfide principali presentate nelle sezioni precedenti vi sono alcuni esempi degni di nota.

Per quanto riguarda gli **appalti strategici**, la politica svedese rappresenta un esempio di migliore pratica. Di recente, il governo svedese ha adottato una strategia nazionale sugli appalti pubblici il cui obiettivo è consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di attuare appalti strategici. La strategia contiene proposte di azioni concrete pertinenti per tutte le attività del settore pubblico ed include inoltre sette obiettivi strategici, tra cui la realizzazione di "appalti pubblici responsabili a livello di ambiente". Per soddisfare tale obiettivo, dovrà aumentare il numero degli appalti pubblici ecologici, in particolare per quanto riguarda le categorie di prodotti con un impatto significativo sull'ambiente. Nelle diverse fasi delle

procedure di appalto devono essere prese in debita considerazione le preoccupazioni ambientali e la logica del ciclo di vita. L'attuazione e il monitoraggio della strategia nazionale per gli appalti pubblici sono stati affidati all'agenzia nazionale per gli appalti pubblici, un'autorità indipendente istituita nel 2015 il cui ruolo principale è fornire un sostegno effettivo alle amministrazioni aggiudicatrici del paese con orientamenti, formazioni, ecc.

Un'altra dimensione degli appalti strategici è rappresentata dagli appalti socialmente responsabili, ovvero gli appalti pubblici utilizzati per realizzare gli obiettivi sociali, ad esempio l'inclusione delle persone svantaggiate. Nel piano di azione nazionale per gli appalti pubblici sostenibili del 2015, la Francia ha istituito l'obiettivo di includere le considerazioni sociali in almeno il 25% degli appalti pubblici entro il 2020. Al fine di raggiungere questo obiettivo, il piano di azione prevede una serie di misure, raccomandazioni e strumenti di comunicazione finalizzati alla sensibilizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici.

Per quanto concerne gli **appalti in cooperazione**, l'Italia ha messo in atto un'importante riforma per razionalizzare il funzionamento degli appalti pubblici. La frammentazione del sistema di appalti (che in Italia conta circa 36 000 amministrazioni aggiudicatrici) rappresenta un punto debole comune ai sistemi di appalto pubblici dell'UE. L'eccessiva frammentazione degli appalti pubblici comporta una serie di problematiche:

- economie di scala insufficienti e potere di negoziazione limitato delle amministrazioni aggiudicatrici;
- professionalità e competenze insufficienti degli offerenti;
- elevati costi operativi;
- complicazione e aumento del rischio di irregolarità nelle procedure di appalto;
- dispersione eccessiva dei prezzi per lo stesso prodotto acquistato da entità diverse.

Nell'ambito del suo riesame della spesa, l'Italia ha deciso che per 19 categorie di beni e servizi (principalmente nel settore sanitario) gli appalti dovevano essere eseguiti da un gruppo di "organismi aggregatori", principalmente costituiti da centrali di committenza nazionali o regionali. È stato così possibile risolvere il problema delle significative dispersioni di prezzo tra gli acquirenti (per gli stent coronarici, si sono osservate differenze di oltre il 300% all'interno della stessa regione), con conseguenti risparmi di notevole portata nel 2015 (compresi tra il 6% e il 59%, con una media del 23%, per le procedure di appalto già completate). I risultati sono importanti anche perché le parti coinvolte hanno istituito un sistema di pianificazione e di coordinamento degli appalti per i prodotti in questione.

La digitalizzazione degli appalti pubblici facilita il monitoraggio degli appalti pubblici e di conseguenza anche il controllo di buona parte della spesa pubblica. I registri dei contratti sono uno strumento efficiente in termini di costi per gestire i contratti e migliorare la **trasparenza**, l'**integrità** e la **qualità dei dati**. Essi contengono i contratti digitalizzati, le sintesi strutturate, che comprendono anche le condizioni di esecuzione del contratto, i termini di consegna e le successive modifiche. In alcuni paesi, all'obbligo di adozione dei registri si accompagna una disposizione in base alla quale i contratti non pubblicati sul registro non sono validi. I registri sono utili alle amministrazioni aggiudicatrici per la gestione dei contratti e contribuiscono a migliorare la *governance* degli appalti pubblici. In Portogallo il portale degli appalti pubblici "Base"<sup>18</sup> consente di monitorare spese e volumi degli appalti pubblici, nonché di elaborare statistiche sul tipo di acquisti, sulle gare vinte dalle imprese, ecc.

La transizione verso gli **appalti elettronici** è un'opportunità per modernizzare il sistema degli appalti pubblici. Esempi di buone pratiche in questo ambito sono:

- l'istituzione di un unico portale a livello nazionale, collegato a TED, che raccolga tutti i bandi;
- l'esistenza di un mercato competitivo per i servizi relativi agli appalti elettronici;
- l'istituzione di registri dei contratti con divulgazione completa delle informazioni sull'aggiudicazione dei contratti;
- requisiti semplici per le firme e diminuzione dell'uso della firma elettronica;
- l'attuazione del principio *una tantum*.

Altrettanto importante è il fatto che le imprese (o i cittadini) debbano fornire informazioni a tutte le amministrazioni pubbliche soltanto una volta. Il principio *una tantum* si basa su un'interazione tra Stato e imprese (o i cittadini) e prevede che le informazioni che possono essere recuperate presso una pubblica amministrazione, utilizzando vari riferimenti (come il codice fiscale), non vengano chieste alle imprese (o ai cittadini). La richiesta di tali informazioni può essere effettuata attraverso registri nazionali direttamente (come in Estonia) o attraverso un sistema di aggregazione (come, ad esempio, quelli previsti per le fasi di prequalificazione), mediante il quale le imprese forniscono le informazioni alle amministrazioni una volta soltanto.

## 5. CONCLUSIONI

Negli ultimi anni sono stati compiuti progressi in materia di appalti pubblici, sia a livello dell'UE che nazionale. Tuttavia, restano ancora alcuni problemi da risolvere. Gli Stati membri spendono una parte considerevole della spesa pubblica in appalti ma in diversi paesi il tasso di pubblicazione resta basso, con la conseguenza che l'apertura alle opportunità commerciali transfrontaliere rimane insufficiente. L'uso di procedure di appalto che limitano la concorrenza, ad esempio le procedure negoziate senza pubblicazione, varia notevolmente da un paese all'altro, con percentuali che variano da valori vicini allo 0% a valori superiori al 20%, mentre la percentuale dei contratti per cui è stata presentata un'unica offerta resta elevata. Tale

---

<sup>18</sup> <http://www.base.gov.pt>

situazione è particolarmente evidente in alcuni settori (ad esempio, quello delle tecnologie informatiche), in cui si osserva spesso il fenomeno della dipendenza da un unico fornitore. Questi elementi indicano che il mercato unico degli appalti pubblici non è abbastanza integrato e che un'ulteriore apertura potrebbe stimolare l'efficienza e la crescita dell'economia. L'uso di criteri di qualità nell'aggiudicazione dei contratti è molto diversificato tra Stati membri, con percentuali inferiori al 10% in Croazia e Lituania e percentuali superiori al 90% in Francia e nel Regno Unito. In generale, molti Stati membri dell'Europa centrale ed orientale si avvalgono spesso del criterio del minor costo, lasciandosi sfuggire le opportunità di incoraggiare l'innovazione o perseguire obiettivi sociali o ecologici.

Per accrescere l'efficacia della spesa pubblica, gli Stati membri stanno studiando i vantaggi che possono offrire gli appalti pubblici in cooperazione, basati sull'aggregazione della domanda, ma il margine di miglioramento è ancora ampio. Un'altra sfida è rappresentata dalla necessità di professionalizzazione, ovvero di affidare la gestione degli appalti pubblici a personale dotato delle necessarie competenze, conoscenze tecniche e capacità di comprendere gli aspetti procedurali.

Gli appalti elettronici, che rappresentano una delle possibilità di migliorare la trasparenza e l'efficienza delle procedure di appalto, vengono progressivamente introdotti negli Stati membri. Ciononostante, i margini di miglioramento della qualità dei servizi già introdotti che riguardano gli appalti elettronici sono ancora ampi.

Data: 22.11.2017