



Bruxelles, 20.5.2021  
COM(2021) 245 final

## **RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**Attuazione delle politiche nazionali in materia di appalti e relative migliori prassi nel  
mercato interno**

# Indice

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Introduzione .....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Sintesi delle relazioni di controllo degli Stati membri .....</b>         | <b>2</b>  |
| 2.1.      | Indicatori quantitativi essenziali: numero e valore degli appalti.....       | 2         |
| 2.2.      | Cause più frequenti di errata applicazione o di incertezza del diritto ..... | 5         |
| 2.3.      | Frode, corruzione, conflitto di interessi e irregolarità gravi.....          | 6         |
| 2.4.      | Partecipazione delle PMI .....   | 8         |
| 2.5.      | Attuazione pratica degli appalti strategici nazionali .....                  | 9         |
| 2.5.1.    | Appalti pubblici verdi .....   | 9         |
| 2.5.2.    | Appalti pubblici socialmente responsabili .....                              | 10        |
| 2.5.3.    | Appalti pubblici per l'innovazione .....                                     | 11        |
| <b>3.</b> | <b>Conclusioni generali.....</b>   | <b>12</b> |

## 1. INTRODUZIONE

Il presente documento rispecchia i contributi presentati dagli Stati membri durante il primo esercizio di relazione e monitoraggio a norma degli articoli 83 e 85 della direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, dell'articolo 45 della direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché degli articoli 99 e 101 della direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (di seguito "obbligo di relazione" o "esercizio di relazione").

A causa del ritardo nel recepimento delle direttive, la prima attuazione dell'obbligo di relazione è avvenuta nel 2018. Di conseguenza le relazioni riguardavano in linea di principio il periodo compreso tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2017<sup>1</sup> (anche se uno Stato membro ha recepito le direttive dopo il 1° gennaio 2017) in funzione della disponibilità dei dati.

Nel quadro degli obblighi di cui sopra, la Commissione ha ricevuto 27 relazioni: 26 dagli Stati membri dell'UE<sup>2</sup> e una dalla Norvegia, membro dello Spazio economico europeo (SEE). Le relazioni originali presentate dagli Stati membri sono disponibili al seguente indirizzo:

[https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/country-reports\\_it](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/country-reports_it).

## 2. SINTESI DELLE RELAZIONI DI CONTROLLO DEGLI STATI MEMBRI

Come osservazione generale, le informazioni qualitative prevalevano sui dati quantitativi in tutte le relazioni ricevute. Tuttavia l'incompletezza di questi ultimi ha limitato le possibilità di un'aggregazione completa e/o di comparabilità dei dati disponibili a livello dell'UE.

### 2.1. Indicatori quantitativi essenziali: numero e valore degli appalti

Gli indicatori quantitativi sono indispensabili per definire il mercato degli appalti. Gli Stati membri hanno menzionato vari problemi incontrati durante l'esercizio di relazione, ad esempio dati iniziali parziali o mancanti<sup>3</sup> o scarsità di tali dati<sup>4</sup>, ecc. L'attività stessa sembra essere stata impegnativa e dispendiosa in termini di risorse, pertanto alcuni Stati membri hanno deciso di chiedere un'assistenza supplementare a tale riguardo.

---

<sup>1</sup> Alcuni Stati membri hanno presentato relazioni che riguardavano periodi diversi, a seconda delle informazioni di cui disponevano.

<sup>2</sup> Il Regno Unito e l'Austria non hanno presentato alcuna relazione.

<sup>3</sup> Ad esempio, la relazione fornita dalla Svezia riporta quanto segue: *"Inoltre una percentuale relativamente ampia di appalti nazionali presenta dati mancanti relativi al valore degli appalti"*. Analogamente, la relazione fornita dalla Danimarca riporta quanto segue: *"Non è obbligatorio pubblicare un'offerta inferiore alla soglia dell'UE se tale offerta non presenta un interesse transfrontaliero. I dati relativi a tali offerte non sono pertanto accessibili. Senza questi dati, il valore totale degli appalti al di sotto della soglia dell'UE sarebbe fuorviante"*.

<sup>4</sup> Ad esempio, la relazione fornita dalla Finlandia riporta quanto segue: *"Per quanto riguarda gli appalti di importo inferiore alla soglia dell'UE, la piattaforma centrale finlandese di notifica elettronica "HILMA" raccoglie i dati per il valore stimato. Non sono disponibili dati completi per il valore degli appalti aggiudicati (come richiesto nel modello) al di sotto delle soglie dell'UE per l'anno 2017"*. Il governo norvegese invece, non raccoglie dati sul valore degli appalti aggiudicati al di sotto delle soglie dell'UE.

Tenendo conto dei problemi di cui sopra incontrati nella compilazione dei dati, nella tabella 1 sono stati sintetizzati alcuni indicatori essenziali forniti dagli Stati membri durante il primo esercizio di relazione (salvo indicazione contraria, i dati riportati nella tabella si riferiscono agli avvisi di indizione di gara).

**Tabella 1: numero e valore degli appalti al di sopra e al di sotto della soglia dell'UE nel 2017**

| Paese         | Numero di procedure di appalto |                          | Valore delle procedure di appalto [milioni di |                          |
|---------------|--------------------------------|--------------------------|---|--------------------------|
|               | Al di sopra della soglia       | Sotto la soglia          | Al di sopra della soglia                      | Sotto la soglia          |
| Austria       | Relazione non presentata       | Relazione non presentata | Relazione non presentata                      | Relazione non presentata |
| Belgio        | n.d.                           | n.d.                     | n.d.  | 6 435,80                 |
| Bulgaria      | 5 921                          | 4 955                    | 6 516,62                                      | 633,12                   |
| Croazia       | 1 370                          | 7 413                    | 2 730,19                                      | 2 606,68                 |
| Cipro         | 262                            | 1 490                    | n.d.  | 175,92                   |
| Cechia        | 4 486                          | 5 758                    | 8 546,68                                      | 2 241,13                 |
| Danimarca     | 2 669                          | 607                      | n.d.  | n.d.                     |
| Estonia       | 9 005                          | 1 369                    | 1 700,00                                      | 800,00                   |
| Finlandia     | 4 333                          | n.d.                     | n.d.  | n.d.                     |
| Francia       | 144 796                        |                          | 83 871,00                                     |                          |
| Germania      | n.d.                           | n.d.                     | 280 000,00                                    |                          |
| Grecia        | n.d.                           | n.d.                     | n.d.  | 1 800,00                 |
| Ungheria      | 3 020                          | 8 671                    | 9 901,94                                      | 1 838,25                 |
| Irlanda       | 879                            | 1 406                    | 6 033,56                                      | 261,27                   |
| Italia        | 47 631                         | 89 606                   | 122 364,75                                    | 16 610,25                |
| Lettonia      | 1 323                          | 2 679                    | n.d.  | 567,59                   |
| Lituania      | n.d.                           | n.d.                     | n.d.  | 2 117,80                 |
| Lussemburgo   | n.d.                           | 965                      | n.d.  | 251,84                   |
| Malta         | 372                            | 5 150                    | 513,92  | 194,88                   |
| Polonia       | 22 458                         | n.d.                     | n.d.  | 22 604,58                |
| Portogallo    | 4 579                          | 536 377                  | 2 867,00                                      | 3 735,00                 |
| Romania       | 28 165                         |                          | n.d.  | 3 230,45                 |
| Slovacchia    | 1 650                          | 26 293                   | n.d.  | 2 086,06                 |
| Slovenia      | 1 554                          | 5 579                    | 2 218,34                                      | 815,31                   |
| Spagna        | 10 991                         | n.d.                     | n.d.  | 14 419,44                |
| Svezia        | 7 561                          | 10 769                   | 72 236,48                                     |                          |
| Paesi Bassi   | n.d.                           | n.d.                     | 26 400,00                                     | 46 900,00                |
| Regno Unito   | Relazione non presentata       | Relazione non presentata | Relazione non presentata                      | Relazione non presentata |
| Islanda       | Relazione non presentata       | Relazione non presentata | Relazione non presentata                      | Relazione non presentata |
| Liechtenstein | Relazione non presentata       | Relazione non presentata | Relazione non presentata                      | Relazione non presentata |
| Norvegia      | 4 418                          | 5 268                    | n.d.  | n.d.                     |

Osservazioni: Danimarca - solo le offerte con interesse transfrontaliero presentano un valore al di sotto della soglia; Francia - dati solo per il 2016 e per valori superiori a 90 000 EUR, a meno che non si tratti di relazioni volontarie; Ungheria - i valori si riferiscono agli appalti aggiudicati; Irlanda - i dati si riferiscono ad avvisi di aggiudicazione; Italia - suddivisione approssimativa in appalti per beni e servizi al di sopra e al di sotto della soglia, sulla base di un valore dell'appalto inferiore a 150 000 EUR; Lussemburgo - il numero di procedure si riferisce agli appalti aggiudicati; Malta - i dati si riferiscono agli appalti aggiudicati; Paesi Bassi - dati per il 2015; Romania - periodo di riferimento dall'1.1.2017 al 28.2.2018; Slovacchia - per gli appalti al di sotto della soglia dell'UE, i dati si riferiscono al numero di

appalti aggiudicati e al valore stimato dell'appalto; Spagna - la raccolta dei dati è stata chiusa il 15 dicembre 2017; Svezia - dati per il 2016.

Come si può osservare nella tabella 1, le informazioni trasmesse mostrano diverse incongruenze, che variano da lacune informative a relazioni composte (ad esempio, gli appalti al di sopra e al di sotto della soglia sono comunicati insieme), o a relazioni riguardanti fasi diverse della procedura di appalto pubblico (ad esempio, dati relativi ai bandi di gara e dati relativi agli appalti aggiudicati) e periodi diversi. Il trattamento di tali dati iniziali diventa problematico se a quanto sopra si aggiungono questioni quali i dubbi sulla comparabilità tra le unità di misura o le differenze di copertura (il controllo degli appalti al di sotto della soglia dell'UE dipende dal livello delle soglie nazionali, che variano notevolmente). Di conseguenza le informazioni fornite dagli Stati membri sono state presentate "così come sono", compresi i simboli indicanti i dati mancanti (anche se questi ultimi sono in parte dovuti alla natura volontaria della raccolta dei dati<sup>5</sup>), e non sono stati calcolati aggregati a livello dell'UE sulla base delle informazioni ricevute.

In diversi casi, quando i dati sono stati comunicati separatamente per importi inferiori e superiori alle soglie, i dati nazionali per gli appalti di importo superiore alla soglia differivano dai dati raccolti tramite TED (Tenders Electronic Daily)<sup>6</sup>. Ciò può essere dovuto a una serie di fattori, quali l'insufficiente integrazione della trasmissione e/o pubblicazione dei dati tra i sistemi nazionali e TED, e sarà oggetto di ulteriori indagini. Esempi di tali discrepanze sono forniti nella tabella 2.

**Tabella 2: discrepanze tra il numero di bandi di gara e il numero di appalti aggiudicati - esempi**

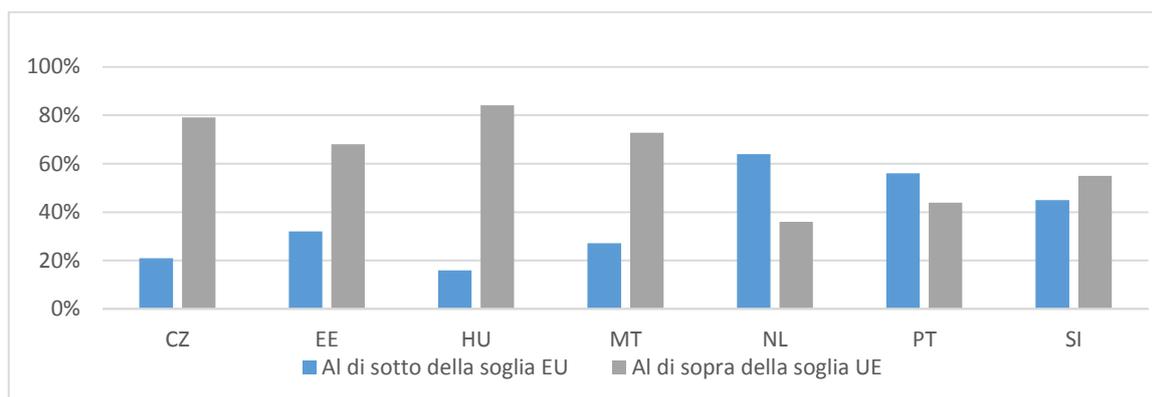
| 2017 (2016 SE) |   |   |
|----------------|---|---|
| Paese          | Bandi di gara pubblicati in TED/relazioni nazionali | Aggiudicazioni di appalti pubblicate in TED/relazioni nazionali |
| FI             | 87 %  | 93 %  |
| HU             | 84 %  | 108 %   |
| SE             | 89 %  | 107 %   |

La Figure 1 mostra la percentuale di appalti al di sotto e al di sopra della soglia dell'UE per determinati Stati membri, che hanno anche fornito il valore degli appalti pubblici al di sopra della soglia dell'UE.

<sup>5</sup> Ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 2, gli obblighi di relazione non si riferiscono né al valore degli appalti pubblici al di sopra della soglia né al numero di appalti.

<sup>6</sup> TED (Tenders Electronic Daily) è la versione online del supplemento della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* dedicato agli appalti pubblici europei, disponibile all'indirizzo <https://ted.europa.eu/>.

**Figura 1: valore degli appalti al di sotto della soglia dell'UE confrontati con gli appalti al di sopra della soglia dell'UE**



Il grafico mostra andamenti divergenti tra gli Stati membri selezionati, che potrebbero essere riconducibili alle differenze nei livelli delle soglie nazionali e alle diverse metodologie per la raccolta dei dati. È interessante notare che in alcuni paesi (Paesi Bassi e Portogallo) gli appalti al di sotto della soglia sono più importanti di quelli al di sopra della soglia. Ciò mette in risalto l'importanza dei mercati degli appalti nazionali, nonché l'importanza della raccolta e del controllo dei dati al di là di TED (compito esclusivo degli Stati membri).

## **2.2. Cause più frequenti di errata applicazione o di incertezza del diritto**

La presente sezione si concentra sulle cause più frequenti di errata applicazione o incertezza del diritto, compresi eventuali problemi strutturali o ricorrenti nell'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici, come riferito dagli Stati membri. I problemi generali individuati più di frequente sono i seguenti:

- insufficiente conoscenza delle norme da parte dei professionisti, in particolare delle norme non chiarite dalla giurisprudenza;
- personale insufficiente (qualità richiesta e varietà di profili) e difficoltà di mantenimento del personale, soprattutto a livello locale;
- mancanza di competenze in materia di appalti e insufficiente conoscenza del mercato;
- pressioni per garantire un risultato specifico della procedura da parte della gerarchia politica;
- pressioni per garantire risultati rapidi che comportano tempi più brevi per una pianificazione e uno svolgimento corretti della procedura;
- mancanza di unità centrali di committenza o sostegno insufficiente a disposizione delle autorità di piccole dimensioni e con un organico insufficiente.

Per quanto riguarda l'applicazione concreta delle disposizioni giuridiche da parte delle amministrazioni aggiudicatrici nazionali, circa un quarto degli Stati membri ha citato le seguenti questioni:

- calcolo del valore dell'appalto – articolo 5: frazionamento artificiale da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, effettuato intenzionalmente in un contesto

illegale o dovuto a un'interpretazione errata che potrebbe condurre a frazionamento artificiale involontario;

- motivi di esclusione – articolo 57: il ricorso a motivi di esclusione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice a fini di favoritismo o di interpretazione eccessivamente liberale, con conseguente applicazione non sufficientemente rigorosa;
- criteri di aggiudicazione - articolo 67: difficoltà dell'amministrazione aggiudicatrice a formulare criteri di qualità adeguati e significativi, compresi quelli riguardanti appalti pubblici strategici (verdi, socialmente responsabili e innovativi), e a stabilire un collegamento pertinente con l'oggetto dell'appalto.

Infine, nonostante il numero limitato di risposte, sono stati osservati frequentemente i seguenti modelli:

- preferenza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici per il prezzo più basso come criterio di aggiudicazione, considerato più semplice e più obiettivo; il miglior rapporto qualità/prezzo è utilizzato in casi limitati, a causa dei timori di rischi negli audit di conformità;
- ricerche di mercato preventive assenti o scarse che si traducono in specifiche non realistiche o superate;
- utilizzo di termini più brevi possibili per la presentazione delle offerte o delle domande di partecipazione e termini brevi per l'esecuzione del contratto;
- imposizione di troppi criteri di selezione o di nessun criterio.

### **2.3. Frode, corruzione, conflitto di interessi e irregolarità gravi**

Molti Stati membri hanno illustrato le loro soluzioni legislative, l'assetto istituzionale e le misure non vincolanti adottate, con alcune statistiche sul funzionamento del sistema. Nella maggior parte dei casi, la legislazione generale anticorruzione e anticollusione e le relative istituzioni sono anteriori alle direttive. Tuttavia le norme dell'UE hanno solitamente dato l'impulso a concentrarsi specificamente sulle questioni relative agli appalti pubblici, se non già contemplate.

Tra gli obblighi e i diritti specifici interessanti citati figurano, ad esempio:

- l'obbligo di pubblicare tutti i documenti, comprese le informazioni sugli operatori economici;
- l'obbligo per le autorità garanti della concorrenza di effettuare prove e simulazioni del mercato, al fine di individuare comportamenti collusivi;
- l'obbligo per gli operatori economici di fornire dati sulla loro struttura proprietaria;
- la nomina obbligatoria di funzionari responsabili dell'integrità e l'istituzione di servizi di audit interno presso le amministrazioni aggiudicatrici.

Le misure non vincolanti<sup>7</sup> indicate nelle relazioni erano le più numerose e presentavano la maggiore coerenza in tutti gli Stati membri. Esse comprendono strategie nazionali contro la corruzione, manuali e note orientative (in particolare sui metodi per condurre ricerche di mercato, negoziati o per individuare comportamenti collusivi), professionalizzazione, istruzione e formazione, o codici di condotta per i funzionari pubblici (se non previsti dalla legislazione) e talvolta anche per gli operatori economici. L'accento posto sulle misure non vincolanti dimostra che gli Stati membri sono consapevoli del fatto che l'attività nel settore dell'integrità e della lotta alla corruzione richiede non solo ostacoli giuridici, ma anche un'influenza positiva sulla cultura amministrativa, sul comportamento e sui valori personali.

La maggior parte delle misure summenzionate si applica *mutatis mutandis* al conflitto di interessi. Esistono alcune misure nazionali specifiche in materia di conflitto di interessi:

- circa un quarto degli Stati membri riferisce di norme più dettagliate sulla definizione di conflitto di interessi rispetto a quelle previste dalle direttive. In generale, esse riguardano il chiarimento dei legami familiari e personali che rientrano sicuramente nella nozione di interesse, nonché le norme sulla partecipazione azionaria in società private;
- molti Stati membri indicano come misura utilizzata a livello nazionale le dichiarazioni sull'assenza di conflitti di interessi, sull'imparzialità e sull'obiettività. In alcuni casi esiste un obbligo generale di dichiarare eventuali conflitti di interesse, con l'obbligo di pubblicare tali informazioni. In generale, sono in vigore sanzioni in caso di violazione di tali norme;
- altre misure includevano:
  - il divieto di partecipazione simultanea a più comitati tecnici e/o di valutazione che si occupano della stessa procedura d'appalto;
  - disposizioni rigorose in base alle quali i contratti conclusi in violazione delle norme che disciplinano il conflitto di interessi sono nulli;
  - l'obbligo per i funzionari pubblici che controllano gli appalti pubblici di presentare regolarmente dichiarazioni patrimoniali.

Le relazioni confermano inoltre che gli Stati membri stanno attualmente perseguendo politiche di prevenzione e individuazione delle collusioni ampiamente ispirate alle linee guida dell'OCSE<sup>8</sup>. Le misure per combattere la collusione comuni a tutti gli Stati membri comprendono: elaborazione e diffusione di orientamenti in materia di individuazione, sensibilizzazione e formazione, linee telefoniche dirette per la segnalazione di presunti casi, programmi di trattamento favorevole per gli operatori che forniscono informazioni, sanzioni penali per i collusori, ecc.

Sembra che nella maggior parte degli Stati membri le autorità nazionali garanti della concorrenza siano le principali responsabili dell'attuazione di tali politiche. Il ruolo delle

---

<sup>7</sup> Misure che non costituiscono un obbligo giuridico rigoroso per i professionisti degli appalti.

<sup>8</sup> *OECD Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement* (<https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>).

autorità centrali per gli appalti<sup>9</sup> in questo settore non è sviluppato. L'importanza di istituire e/o mantenere canali di comunicazione e cooperazione chiari tra le autorità garanti della concorrenza, le autorità centrali per gli appalti e le amministrazioni aggiudicatrici è generalmente riconosciuta come un elemento fondamentale della politica di lotta alla collusione.

Le relazioni mostrano che lo sviluppo e l'applicazione di mezzi per la valutazione quantitativa dei rischi di collusione nelle procedure di aggiudicazione, per lo più sotto forma di indicatori di rischio, continuano a rappresentare una sfida.

## **2.4. Partecipazione delle PMI**

La diversità delle relazioni e dei dati condivisi rende difficile confrontare i dati relativi alla partecipazione delle PMI provenienti da diversi paesi.

Circa tre quarti degli Stati membri hanno contribuito alla rendicontazione quantitativa. Tuttavia solo un numero limitato di Stati membri ha esplicitamente menzionato le difficoltà incontrate dalle PMI negli appalti pubblici. Tra queste figurano, in particolare, gli oneri amministrativi, la scarsa conoscenza del mercato dei prodotti delle PMI o la mancanza di dialogo tra le amministrazioni aggiudicatrici e le PMI. Le misure indicate per far fronte a tali sfide sono in gran parte quelle previste dalle direttive dell'UE in materia di appalti pubblici (suddivisione degli appalti in lotti, massimale del fatturato, ecc.). Diversi Stati membri riferiscono in merito a misure complementari quali sportelli di assistenza e altre strutture di sostegno, che introducono moduli per gli appalti elettronici anche per gli appalti di importo inferiore alla soglia. La maggior parte delle difficoltà incontrate dalle PMI riguarda la partecipazione agli appalti pubblici in generale, tuttavia alcune relazioni hanno anche evidenziato difficoltà maggiormente legate alle specificità nazionali.

Alcuni Stati membri hanno presentato misure aggiuntive rispetto a quelle previste dalle direttive per migliorare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici.

Alcune pratiche interessanti possono essere messe in evidenza:

- il governo olandese ha incoraggiato le PMI a collaborare con le amministrazioni aggiudicatrici per individuare i vincoli e sviluppare azioni concrete per migliorare le pratiche in materia di appalti pubblici, che il governo ha presentato nel febbraio 2018<sup>10</sup>;
- il governo italiano ha avviato sportelli di formazione per i fornitori<sup>11</sup> che hanno offerto formazione e assistenza alle imprese locali, in particolare alle micro, piccole e medie imprese, sull'uso degli strumenti elettronici per gli appalti.

Alcuni Stati membri, che hanno avuto difficoltà a fornire i dati, hanno indicato che intendono istituire sistemi di raccolta dei dati in futuro.

---

<sup>9</sup> Organismi centralizzati istituiti nella maggior parte degli Stati membri e responsabili della politica in materia di appalti.

<sup>10</sup> Beter Aanbesteden, 16 febbraio 2018.

<sup>11</sup> Sportelli in Rete.

## 2.5. Attuazione pratica degli appalti strategici nazionali

Gli appalti pubblici strategici comprendono gli appalti verdi, socialmente responsabili e innovativi. L'obiettivo è aumentare il valore aggiunto e l'impatto della procedura e della spesa pubblica, per contribuire in tal modo all'efficace attuazione degli obiettivi di politica economica, sociale e ambientale a livello dell'UE, nazionale, regionale e/o locale e a una ripresa inclusiva, nonché promuovere la duplice transizione e rafforzare la resilienza sociale.

### 2.5.1. Appalti pubblici verdi

Gli appalti pubblici verdi sono definiti come *"un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un impatto ambientale ridotto per l'intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con la stessa funzione primaria ma oggetto di una procedura di appalto diversa"*<sup>12</sup>.

Gli Stati membri hanno riferito in merito ad alcuni dei principali problemi incontrati nell'attuazione degli appalti pubblici verdi, quali:

- la difficoltà di promuovere pratiche di appalti pubblici verdi a causa della mancanza di un obbligo giuridico per le amministrazioni aggiudicatrici di utilizzare criteri ambientali nelle procedure di gara;
- la mancanza di certezza del diritto sulla corretta interpretazione del requisito di un "collegamento con l'oggetto dell'appalto" e il timore generale di un contenzioso;
- la mancanza di dati sull'efficacia e sui benefici economici dell'applicazione dei criteri degli appalti pubblici verdi e la difficoltà di monitorarne l'applicazione;
- la mancanza di conoscenze e competenze specifiche dei funzionari pubblici impegnati nelle gare d'appalto, il fatto che gli appalti pubblici verdi possano essere percepiti come un ostacolo alla concorrenza, in particolare limitando la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici.

In molti Stati membri la definizione di appalti pubblici verdi presenta ambiguità, in quanto essi non sono stati definiti chiaramente nel loro ordinamento giuridico interno, mentre gli altri Stati membri hanno spesso optato per la definizione della Commissione europea di cui sopra. È importante ricordare che le misure volte a promuovere gli appalti di prodotti, edifici e servizi ad alta efficienza energetica sono rese obbligatorie dalla direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica<sup>13</sup>, ma non sono state oggetto di una valutazione specifica nella presente relazione (né è obbligatorio riferire al riguardo ai sensi della direttiva 2012/27/UE).

Gli Stati membri hanno attuato gli appalti pubblici verdi in misura diversa. Il fattore principale è l'esistenza di un obbligo giuridico per le amministrazioni aggiudicatrici di includere considerazioni ambientali nelle loro procedure di appalto. Circa un terzo degli Stati membri ha introdotto un obbligo giuridico per settori specifici, gruppi di prodotti o per i casi in cui il valore dell'appalto è superiore a determinate soglie. Gli altri hanno optato per l'inclusione volontaria degli appalti pubblici verdi.

---

<sup>12</sup> Comunicazione ["Appalti pubblici per un ambiente migliore"](#) (COM(2008) 400).

<sup>13</sup> Articolo 6 acquisto da parte di enti pubblici.

Molti Stati membri hanno segnalato l'assenza di dati sul ricorso agli appalti pubblici verdi. Inoltre, anche se molti Stati membri hanno incluso orientamenti su come integrare i criteri verdi nelle procedure di appalto, solo alcuni di essi hanno spiegato come valutare tali criteri nelle fasi di valutazione.

Gli esempi di buone prassi comprendono:

- includere criteri o obiettivi obbligatori in materia di appalti pubblici verdi nella legislazione settoriale nazionale;
- creare una raccolta di criteri relativi agli appalti pubblici verdi per diversi prodotti e servizi, che sia disponibile gratuitamente e includa criteri diversi in termini di livello di attenzione ambientale;
- imporre l'obbligo di presentare relazioni annuali sugli aspetti ambientali delle procedure di appalto per garantire la trasparenza e facilitare la raccolta dei dati;
- fornire formazioni sugli appalti pubblici verdi sia alle amministrazioni aggiudicatrici che alle imprese;
- coinvolgere le agenzie per la protezione dell'ambiente (o un altro organismo che svolge attività analoghe) nell'attuazione degli appalti pubblici verdi.

### **2.5.2. Appalti pubblici socialmente responsabili**

Gli appalti pubblici socialmente responsabili sono definiti come appalti che tengono conto di una o più considerazioni sociali per il conseguimento di obiettivi sociali. Tali appalti pubblici possono riguardare un'ampia gamma di considerazioni sociali, quali opportunità di lavoro, condizioni di lavoro dignitose, il rispetto dei diritti sociali e del lavoro, l'inclusione sociale, le pari opportunità e l'accessibilità.

In generale, la qualità delle informazioni fornite non è stata sufficiente per una valutazione chiara e completa di questo aspetto della politica in materia di appalti pubblici in tutti gli Stati membri. Le autorità nazionali impegnate nella preparazione delle relazioni hanno talvolta incluso informazioni sul diritto del lavoro e sulle disposizioni sociali, senza stabilire un chiaro collegamento con la legislazione in materia di appalti pubblici. Inoltre la maggior parte degli Stati membri non ha fornito quasi nessun dato sugli appalti pubblici socialmente responsabili.

Per quanto riguarda l'applicazione dei criteri sociali negli appalti, gli Stati membri hanno menzionato le seguenti questioni fondamentali:

- la mancanza di orientamenti chiari sulla corretta attuazione;
- difficoltà nel calcolo degli effetti sociali e dei costi del ciclo di vita;
- difficoltà nel collegare considerazioni di ordine sociale all'oggetto di un appalto;
- assenza di una definizione generalmente accettata di appalti pubblici socialmente responsabili.

In circa due terzi degli Stati membri sono in vigore disposizioni del diritto nazionale o strategie relative all'attuazione degli appalti pubblici socialmente responsabili. Gli Stati membri che citano gli appalti pubblici socialmente responsabili nella legislazione nazionale hanno incluso criteri precisi sull'introduzione di considerazioni sociali nella

procedura di appalto quali specifiche tecniche, motivi di esclusione, criteri di aggiudicazione e condizioni di esecuzione dell'appalto. Ciò apre la strada a una maggiore certezza del diritto in merito al ricorso agli appalti pubblici socialmente responsabili e a migliori orientamenti per le amministrazioni aggiudicatrici quando effettuano spese pubbliche. Alcuni Stati membri sono anche andati oltre introducendo adeguati meccanismi di valutazione nel diritto nazionale, fornendo orientamenti o incaricando un organismo di assistere le amministrazioni aggiudicatrici nell'attuazione degli appalti pubblici socialmente responsabili e di valutare l'impatto sociale delle gare d'appalto.

In tale contesto, si possono evidenziare alcune pratiche interessanti:

- elaborazione di una "raccolta di buone prassi sugli appalti pubblici sociali";
- istituzione di un gruppo di lavoro sugli aspetti sociali degli appalti pubblici, incaricato di analizzare gli aspetti sociali che possono essere presi in considerazione dalle amministrazioni aggiudicatrici nelle diverse fasi dell'appalto, preparando e pubblicando anche una guida dettagliata;
- istituzione di un comitato interministeriale per l'inclusione di criteri sociali negli appalti pubblici, con l'obiettivo di garantire il coordinamento dell'integrazione dei criteri sociali negli appalti pubblici e nell'esecuzione degli appalti riservati a determinati soggetti nel settore sociale;
- elaborazione di un codice di condotta per i fornitori per garantire che i beni e i servizi oggetto di appalto siano forniti secondo condizioni sostenibili e socialmente responsabili.

### **2.5.3. Appalti pubblici per l'innovazione**

La qualità delle relazioni sugli appalti pubblici per l'innovazione<sup>14</sup> varia notevolmente tra gli Stati membri. A causa della mancanza di dati, diversi Stati membri non hanno fornito alcuna informazione sulle misure adottate a sostegno degli appalti pubblici per l'innovazione.

Gli ostacoli più comuni incontrati dagli Stati membri riguardavano spesso le risorse e la capacità amministrativa necessarie per attuare appalti pubblici per l'innovazione, ad esempio:

- la mancanza di consapevolezza;
- insufficiente competenza metodologica degli acquirenti pubblici;
- bassa tolleranza al rischio nella spesa pubblica;
- scarsità o mancanza di finanziamenti destinati all'innovazione negli organismi pubblici;
- resistenza ai cambiamenti derivante dalla cultura organizzativa.

Le misure adottate per promuovere appalti pubblici per l'innovazione variavano notevolmente. Alcuni Stati membri hanno fissato obiettivi nazionali specifici, ad esempio una percentuale di tutti gli appalti pubblici che dovrebbe essere innovativa entro un

---

<sup>14</sup> Acquistare il processo di innovazione, come i servizi di ricerca e sviluppo, o i risultati del processo di innovazione.

determinato anno. Tali obiettivi oscillavano tra il 2 % e il 5 %. Altri hanno adottato una strategia nazionale o un piano d'azione, nel quadro di una strategia più ampia definita a livello nazionale per promuovere l'innovazione. Pochissimi Stati membri hanno deciso di istituire centri di competenza e/o intermediari tra acquirenti e fornitori. L'obiettivo di tali centri è aumentare il ricorso strategico agli appalti pubblici e offrire competenze, condivisione delle migliori prassi, formazione e sostegno metodologico in progetti specifici. Tuttavia gli Stati membri che non hanno istituito centri di competenza offrono spesso una formazione specializzata in materia di appalti per l'innovazione e orientamenti. La creazione di tali centri è una buona prassi, in quanto contribuisce a rafforzare la capacità del personale addetto agli appalti pubblici di condurre appalti pubblici per l'innovazione.

In generale, le direttive rivedute, e in particolare il partenariato per l'innovazione, che è stato incluso nel nuovo pacchetto legislativo, sono percepiti positivamente per quanto riguarda la promozione degli appalti pubblici per l'innovazione. Tuttavia solo due Stati membri hanno segnalato un numero ridotto di casi in cui si è fatto ricorso al partenariato per l'innovazione.

### **3. CONCLUSIONI GENERALI**

Nel complesso, il primo esercizio di relazione ha consentito a tutte le parti interessate di raccogliere informazioni precedentemente disperse sull'attuazione delle direttive e ha fornito utili conoscenze sulle pratiche in materia di appalti pubblici in tutta l'UE. Le relazioni hanno inoltre presentato esempi pratici che potrebbero essere fonte di ispirazione e condivisione delle conoscenze tra le autorità nazionali.

Indubbiamente, il primo esercizio di raccolta dei dati ha dimostrato che vi sono ampi margini di miglioramento, in particolare per quanto riguarda la rendicontazione quantitativa. Inoltre un'attuazione più rigorosa delle considerazioni in materia di appalti strategici è fondamentale per sostenere una ripresa inclusiva, promuovere una transizione giusta e rafforzare la resilienza socioeconomica in linea con il Green Deal europeo quale nuova strategia di crescita per l'UE.

Infine, gli Stati membri sono incoraggiati a condividere il più possibile il processo di presentazione delle relazioni, inteso in ultima analisi a migliorare le loro conoscenze sui rispettivi sistemi di governance, con l'assistenza dei servizi della Commissione.