



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 16 ottobre 2017
(OR. en)**

13286/17

**MAP 27
MI 716**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	4 ottobre 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	COM(2017) 572 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 572 final.

All.: COM(2017) 572 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Strasburgo, 3.10.2017
COM(2017) 572 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa

Introduzione

In un periodo in cui l'UE si trova ad affrontare profondi mutamenti e un rinnovato dibattito sui suoi orientamenti futuri, appare evidente che i cittadini europei si meritano e chiedono con maggiore insistenza che l'UE produca risultati concreti. Le azioni intraprese a livello dell'UE dovrebbero tradursi in crescita economica e competitività, sostenibilità, solidarietà e sicurezza. Come indicato dal piano di investimenti per l'Europa¹, incoraggiare gli investimenti è essenziale per produrre tali risultati poiché favorisce la creazione di maggiore occupazione e una crescita sostenibile nel mercato unico.

Nella nostra economia, una parte considerevole degli investimenti pubblici, pari al 14 % del PIL dell'UE, è spesa mediante appalti pubblici, che sono quindi un elemento fondamentale dell'ecosistema degli investimenti. Le autorità pubbliche possono farvi leva in maniera più strategica per dare maggior valore a ogni euro di fondi pubblici speso e per contribuire a un'economia più innovativa, sostenibile², inclusiva e competitiva. Il miglioramento delle procedure d'appalto contribuisce inoltre a rendere più forte il mercato unico, come auspicato dal Presidente Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione del 2017.

La presente comunicazione presenta una strategia per gli appalti pubblici che definisce il quadro strategico generale e fissa priorità chiare per migliorare gli appalti nella pratica e sostenere gli investimenti nell'UE. Oltre alla strategia sono presentate tre iniziative concrete. La Commissione presenta una comunicazione su un meccanismo per i grandi progetti infrastrutturali al fine di offrire chiarezza e orientamenti sugli appalti pubblici alle autorità pubbliche. Propone inoltre una raccomandazione volta a professionalizzare gli acquirenti pubblici, poiché una forza lavoro competente è essenziale per un'attuazione efficace. Parallelamente viene avviata una consultazione mirata su un progetto di orientamenti sugli appalti pubblici per l'innovazione, al fine di sostenere l'avanzamento di soluzioni nuove e più sostenibili per le nostre società.

1. GLI APPALTI PUBBLICI SONO PIÙ IMPORTANTI CHE MAI

I **cittadini europei** si aspettano un equo ritorno sulle tasse versate, sotto forma di **servizi pubblici di alta qualità**. I genitori vorrebbero che le scuole servissero pasti sani ai loro figli; chi vive in città si aspetta un maggiore investimento nelle città intelligenti e sostenibili per una più alta qualità della vita, con percorsi ciclabili sicuri, piazze e parchi giochi costruiti con materiali sicuri e innovativi; gli utenti della strada si aspettano infrastrutture sicure e di alta qualità; i pazienti necessitano di un migliore accesso a un'assistenza sanitaria di maggiore qualità e si aspettano attrezzature mediche e strumenti diagnostici altamente innovativi. Al fine di garantire la fornitura di servizi pubblici di alta qualità è necessario un approccio strategico all'approvvigionamento. Ciò **dipende in larga misura da procedure di appalto pubblico moderne ed efficienti**.

Per le **autorità pubbliche** gli appalti rappresentano un **potente strumento per impiegare i fondi pubblici in maniera efficiente, sostenibile e strategica**, soprattutto in un momento in cui i bilanci nazionali sono sottoposti a forti pressioni. Gli appalti pubblici ammontano a 2 000 miliardi di EUR ogni anno³ e, se gestiti meglio, potrebbero portare a notevoli risparmi nei bilanci pubblici e un aumento degli investimenti. Un aumento del 10 % dell'efficienza

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti – Un piano di investimenti per l'Europa [COM(2014) 903 final].

² Che integra efficienza energetica, efficienza delle risorse e considerazioni di natura economica.

³ Stima della spesa pubblica per opere, beni e servizi sulla base dei dati Eurostat.

potrebbe ad esempio portare a un significativo risparmio di 200 miliardi di EUR all'anno senza ridurre il livello dei servizi offerti ai cittadini europei. Gli appalti incidono anche pesantemente sui fondi strutturali e di investimento dell'UE, quasi la metà dei quali viene erogata attraverso appalti pubblici. Una buona gestione degli appalti contribuisce a ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo da tali fondi dell'UE.

Gli appalti sono importanti anche per le **imprese europee**, che traggono vantaggio dal mercato unico quando presentano offerte per appalti pubblici nel proprio Stato e in altri Stati membri dell'UE. L'accelerazione tecnologica e la digitalizzazione, l'evoluzione demografica e i mercati sempre più collegati incidono fortemente sulle nostre società ed economie. In un mondo globalizzato, l'integrazione economica raggiunta con il mercato unico resta un fattore trainante fondamentale per la creazione di ricchezza e la competitività, e rimane quindi la nostra migliore protezione.

Gli appalti pubblici sono uno strumento strategico a disposizione della politica economica di ogni Stato membro. La strategia per il mercato unico del 2015⁴ ha evidenziato la necessità di sistemi di appalti pubblici più trasparenti e responsabili. Ciò richiede il passaggio da un approccio puramente amministrativo a uno strategico e orientato alle esigenze, pienamente conforme alle norme. Gli appalti pubblici, nei quali viene speso circa il 14 % del PIL dell'UE ogni anno, possono contribuire ad affrontare le principali sfide dell'Europa, in particolare in materia di creazione di occupazione e di crescita sostenibile⁵. Essi possono favorire gli investimenti nell'economia reale e stimolare la domanda per aumentare la competitività basata sull'innovazione e sulla digitalizzazione, come sottolineato nella comunicazione sull'industria⁶. Possono anche sostenere la transizione verso un'economia circolare efficiente sotto il profilo energetico e delle risorse⁷, e promuovere uno sviluppo economico sostenibile e società più eque e inclusive.

La **nuova generazione di direttive sugli appalti pubblici**⁸, adottata nel 2014, offre un quadro più flessibile per gli appalti. Tali direttive semplificano le procedure d'appalto e migliorano l'accesso delle PMI agli appalti. L'obiettivo generale è utilizzare più efficacemente il denaro pubblico, produrre migliori risultati nell'ambito degli obiettivi sociali e di altri obiettivi di interesse pubblico e aumentare l'efficienza della spesa pubblica. Le disposizioni più severe delle direttive in materia di integrità e trasparenza sono infine mirate alla lotta contro la corruzione e le frodi.

Nonostante il recepimento delle direttive nel diritto nazionale sia stato lento⁹, il quadro giuridico aggiornato è ormai in vigore nella maggior parte degli Stati membri. Il processo del semestre europeo¹⁰ ha tuttavia individuato molti settori specifici nei quali un miglioramento del panorama nazionale degli appalti contribuirebbe in modo decisivo a un aumento della competitività e dell'efficienza. Gli Stati membri non stanno inoltre utilizzando appieno le possibilità offerte dagli appalti pubblici quale strumento strategico a sostegno di obiettivi di politica sociale sostenibili e dell'innovazione. **È quindi il momento giusto per concentrarsi sull'attuazione pratica e intelligente delle nuove norme.**

⁴ COM(2015) 550 final – "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese".

⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_it.

⁶ COM(2017) 479 final.

⁷ Cfr. COM(2014) 398 final/2 – "Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti".

⁸ Come parte della riforma del 2014 sono state adottate le direttive 2014/23/UE (concessioni), 2014/24/UE (generale) e 2014/25/UE (servizi di pubblica utilità).

⁹ Diversi Stati membri non hanno ancora recepito almeno una delle tre direttive.

¹⁰ Nel 2017, sette Stati membri hanno ricevuto raccomandazioni specifiche per paese relative agli appalti pubblici.

Con la presente comunicazione la Commissione individua **settori specifici in cui un cambiamento può fare la differenza nel modo in cui il denaro pubblico viene speso** negli Stati membri, contribuendo quindi in maniera tangibile alla crescita e alla creazione di occupazione nell'UE. Attraverso la comunicazione la Commissione presenta inoltre la sua visione di ciò che gli appalti pubblici potrebbero e dovrebbero essere in Europa nel prossimo futuro. La Commissione riconosce i poteri degli Stati membri e delle loro autorità pubbliche, ma si impegna a sostenere fermamente un cambiamento della cultura degli appalti pubblici negli Stati membri. Ciò richiede una forte titolarità politica a tutti i livelli di governo e un salto di qualità nel modo in cui vengono effettuati gli appalti pubblici. La Commissione **auspica quindi un ampio partenariato** con e tra le autorità degli Stati membri a tutti i livelli di governo e le altre parti interessate, con chiari impegni reciproci.

2. APPALTI OGGI: CAMBIAMENTO IN ATTO, MA RESTANO LE SFIDE

A livello dell'UE, le numerose iniziative avviate negli anni scorsi stanno cominciando a dare i loro frutti. Il vigente quadro giuridico ha contribuito a migliorare e integrare ulteriormente i mercati degli appalti degli Stati membri. La creazione di un mercato unico degli appalti pubblici nell'UE è un risultato importantissimo, specie se paragonato a ciò che accade in altre regioni del mondo. I dati mostrano che negli ultimi anni gli appalti transfrontalieri totali (diretti e indiretti) sono aumentati fino a raggiungere il 23 % circa¹¹ del valore totale degli appalti pubblici nell'UE, ma vi sono ancora margini di miglioramento. Come annunciato nella comunicazione "Una governance migliore per il mercato unico"¹², la Commissione ha offerto ampia assistenza agli Stati membri durante il processo di recepimento delle nuove direttive nel diritto nazionale. Nel quadro dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) gli Stati membri sono tenuti a soddisfare i prerequisiti sugli appalti, che dovrebbero garantire che siano rispettate le condizioni quadro di base per investimenti efficienti ed efficaci cofinanziati dai fondi. Gli Stati membri dovrebbero continuare a portare avanti processi di riforma, con il pieno sostegno della Commissione.

Negli ultimi anni **in diversi Stati membri sono stati compiuti passi incoraggianti** per riformare radicalmente le pratiche o le strutture degli appalti. In Francia, ad esempio, nel marzo 2016 è stata creata la direzione per gli acquisti dello Stato, volta a definire la strategia statale per gli acquisti e offrire formazione agli acquirenti pubblici. In Irlanda nel 2014 è stata istituita una centrale di committenza¹³, con il chiaro mandato di migliorare la gestione della spesa pubblica attraverso l'ampio uso di dati sul mercato e sugli appalti. In Italia si è ottenuto un risparmio medio del 23% grazie alla creazione di un sistema coordinato di identificazione delle necessità e delle procedure per gli appalti in cooperazione. Nell'ambito del progetto HAPPI¹⁴, le amministrazioni aggiudicatrici di diversi Stati membri¹⁵ hanno acquisito congiuntamente soluzioni innovative per l'invecchiamento in buona salute. La Slovacchia ha predisposto un registro dei contratti che rende disponibili al pubblico tutti i contratti conclusi dalle autorità pubbliche nel paese, migliorando in questo modo la trasparenza e consentendo il controllo pubblico. Quaranta autorità pubbliche di otto paesi dell'UE hanno calcolato che gli

¹¹ Uno studio recente della Commissione ha dimostrato che nel periodo 2009-2015 gli appalti transfrontalieri diretti hanno rappresentato il 3,5% del valore totale dei contratti, mentre gli appalti transfrontalieri indiretti (attraverso le filiali estere) ne costituivano oltre il 20%. Tali dati non tengono in considerazione i crescenti scambi internazionali all'interno delle catene di approvvigionamento.

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0259:FIN:IT:PDF>

¹³ Ufficio per gli appalti pubblici ogp.gov.ie/.

¹⁴ Healthy Ageing Public Procurement of Innovations. <http://www.happi-project.eu/>.

¹⁵ Oltre 20 organizzazioni sanitarie di Francia, Italia, Lussemburgo, Belgio o Paesi Bassi hanno acquistato soluzioni HAPPI.

oltre cento bandi di gara indetti nel quadro del progetto GPP 2020¹⁶, finanziato dall'UE, hanno portato a un risparmio di oltre 900 000 tonnellate di CO₂ equivalente.

Il cambiamento può anche partire dal basso. Il "Patto di Amsterdam"¹⁷, un ampio partenariato istituito nel maggio 2016 fra un gran numero di parti interessate e istituzioni, compresi gli enti locali, mira a un approccio equilibrato, sostenibile e integrato alle sfide urbane. Gli appalti svolgono un ruolo fondamentale per raggiungere tale obiettivo, in particolare mediante appalti pubblici innovativi, verdi e responsabili. Tali esempi possono indurre altri a seguire percorsi simili, tenendo conto delle loro specificità.

Tuttavia accade ancora spesso che tali sviluppi positivi restino solo delle buone pratiche isolate che dovrebbero invece essere integrate in una tendenza più ampia, che incoraggi altri a partecipare e a imparare da queste esperienze. Numerosi indicatori mostrano che vi sono ancora ampi margini di miglioramento.

Le possibilità di appalti strategici non sono ancora sufficientemente utilizzate. Il 55 % delle procedure d'appalto utilizza ancora il prezzo più basso quale unico criterio di aggiudicazione. Le direttive sugli appalti pubblici lasciano agli acquirenti pubblici la piena libertà di effettuare acquisti sulla base di criteri costo/efficacia e basati sulla qualità¹⁸. Eppure le gare d'appalto economicamente più vantaggiose secondo un approccio costo/efficacia che può includere criteri sociali, ambientali, innovativi, di accessibilità o altri criteri qualitativi¹⁹, sono ancora troppo poco utilizzate.

Per quanto riguarda l'innovazione, dalle analisi emerge che gli appalti per l'innovazione sono ostacolati da diverse barriere²⁰. Un modo per migliorare la situazione potrebbe consistere in un più ampio uso della procedura relativa ai partenariati per l'innovazione. Tale strumento, con il quale gli operatori del mercato sono invitati a proporre soluzioni innovative, è stato istituito dalle direttive del 2014 per rispondere alle specificità degli appalti per l'innovazione, aumentare la certezza del diritto e ridurre i rischi inerenti all'innovazione. Ad oggi sono state avviate 17 procedure relative ai partenariati per l'innovazione.

Gli appalti pubblici si basano sul principio della concorrenza aperta per garantire il miglior rapporto qualità/prezzo nell'utilizzo dei fondi pubblici. Tale **processo concorrenziale non è presente o sta perdendo intensità**. Il 5 % degli appalti pubblici pubblicati sul TED sono aggiudicati a seguito di negoziazione, senza la pubblicazione di un bando di gara. Tra il 2006 e il 2016 la percentuale di bandi con una sola offerta è salita dal 17 % al 30 %. Nello stesso periodo il numero medio di offerte per ogni bando è calato da cinque a tre. Ciò dimostra che le imprese trovano più difficile accedere ai mercati degli appalti, specialmente oltre frontiera. Le PMI si aggiudicano solo il 45 % del valore degli appalti pubblici al di sopra delle soglie UE, il che è chiaramente inferiore al loro peso nell'economia.

¹⁶ <http://www.gpp2020.eu/home/> Il progetto GPP 2020 mirava a favorire gli appalti a basse emissioni di carbonio in Europa a sostegno degli obiettivi climatici dell'UE.

¹⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf.

¹⁸ Le direttive sugli appalti pubblici del 2014 consentono esplicitamente agli Stati membri di limitare il ricorso al prezzo o al costo come soli criteri di aggiudicazione.

¹⁹ Che potrebbero anche includere la valutazione dei costi esterni per tutta la durata del ciclo di vita di un progetto.

²⁰ Cfr. *Study on "Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies"*,

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_en.

Gli appalti pubblici sono spesso ancora considerati una mera procedura amministrativa con la quale le autorità pubbliche acquistano i prodotti, i servizi o le opere di base necessari per le loro attività. Ciò è illustrato dal fatto che **spesso non sono disponibili dati chiari e consolidati sugli appalti**. Non esiste un consenso a livello di UE su quali dati sia necessario raccogliere e per quale scopo. In molti Stati membri le autorità centrali non sono in grado di indicare l'esatta entità della spesa per gli appalti pubblici nel loro paese, nonostante le enormi somme di denaro interessate. In tali casi il controllo pubblico è quasi del tutto assente, non è possibile un'elaborazione delle politiche basata sui dati e persino il controllo di bilancio è ostacolato.

Allo stesso modo, la **trasformazione digitale degli appalti pubblici è lenta**. Secondo un'indagine del 2016, solo quattro Stati membri si affidavano alle tecnologie digitali in tutte le fasi principali della procedura di appalto²¹. Gli Stati membri non considerano ancora l'avvento delle nuove tecnologie come un'opportunità per semplificare e accelerare le loro procedure di appalto.

Le amministrazioni aggiudicatrici raramente acquistano insieme: gli appalti in cooperazione rappresentano solo l'11 % delle procedure. Gli acquisti in blocco garantiscono spesso prezzi migliori e offrono l'opportunità di scambiare know-how e ottenere una migliore qualità. Sebbene non tutti i tipi di acquisti siano adatti ad essere aggregati, in generale i bassi tassi di aggregazione indicano che questa opportunità viene sprecata.

Le procedure d'appalto sono ritenute troppo complesse e sono penalizzate da un onere amministrativo eccessivo, anche dopo la riforma e la semplificazione sostanziali delle norme dell'UE intraprese nel 2014 di cui sopra. Si riscontrano ancora più difficoltà nei progetti infrastrutturali transnazionali, che per loro stessa natura non sono standard poiché richiedono l'attuazione di diverse azioni in diversi Stati membri. Il reale grado di complessità dipende anche dal modo in cui le norme sono applicate nella pratica e da quanto sono utilizzati i nuovi strumenti. Gli appalti pubblici possono essere ulteriormente semplificati professionalizzandoli, standardizzando le procedure e condividendo le migliori pratiche tra le autorità.

3. PROSPETTIVE FUTURE: UN AMPIO PARTENARIATO PER IL SUCCESSO COMUNE

Per promuovere il riconoscimento della dimensione strategica degli appalti pubblici e migliorarli nella pratica è **necessaria un'ampia e forte titolarità politica** a tutti i livelli di governo. Se le autorità si impegnano ad occuparsi seriamente della questione, vi è un grande potenziale di miglioramento. Invece di considerare gli appalti come un obbligo amministrativo, c'è molto da guadagnare da un approccio strategico proattivo.

La Commissione, oltre ad offrire assistenza e collaborazione giuridiche ben consolidate, è desiderosa di confrontarsi con gli Stati membri e le parti interessate sui problemi che si trovano ad affrontare e su come apportare un chiaro valore aggiunto con azioni a livello dell'UE. Al fine di realizzare i necessari miglioramenti la Commissione propone un **ampio partenariato collaborativo** per sostenere la transizione verso un sistema di appalti pubblici efficace, trasparente, digitale e intelligente, che risponda pienamente alle sfide dell'attuale contesto in evoluzione. Ogni partner avrà un ruolo da svolgere, ma gli impegni dovrebbero

²¹ E-notification (pubblicazione elettronica); e-access (accesso elettronico ai documenti di gara); e-submission (presentazione elettronica delle offerte); e-evaluation (valutazione elettronica); e-award (aggiudicazione elettronica); e-ordering (ordinazione elettronica); e-invoicing (fatturazione elettronica) e e-payment (pagamento elettronico).

rafforzarsi reciprocamente. Numerosi miglioramenti simultanei e coordinati possono apportare in generale maggiori vantaggi rispetto alla semplice somma dei singoli sforzi, sfruttando gli effetti moltiplicatori.

Il partenariato dovrebbe considerare i seguenti aspetti e comprendere le seguenti parti interessate:

- le **autorità nazionali** potrebbero promuovere una migliore organizzazione degli appalti formulando chiare strategie nazionali in materia, garantendo un coordinamento più efficiente a livello nazionale e regionale, fornendo norme nazionali chiare e orientamenti pratici, scambiando buone pratiche, istituendo centri di supporto in materia di competenze e centrali di committenza, aumentando la trasparenza e fornendo procedure di ricorso rapide, indipendenti ed eque;
- le **autorità regionali e locali** potrebbero cooperare maggiormente e utilizzare gli appalti aggregati, promuovere gli appalti elettronici e strategici e professionalizzare i loro acquirenti pubblici;
- la **Commissione** si impegnerebbe a lavorare in modo collaborativo e a sviluppare ulteriormente una serie di strumenti di sostegno, compresi orientamenti e migliori pratiche su molteplici settori chiave al fine di rendere gli appalti il più possibile semplici ed efficaci. Nel contempo continuerà a perseguire la sua politica di attuazione e a utilizzare il suo potere discrezionale in maniera strategica al fine di concentrarsi sulle più gravi violazioni della normativa dell'UE che incidono sugli interessi di cittadini e imprese;
- le **imprese**, l'industria e le associazioni di categoria potrebbero ad esempio incoraggiare una maggiore partecipazione nei mercati degli appalti, anche oltre i loro confini nazionali, elaborando modelli di valutazione per confrontare diverse soluzioni su base oggettiva. Le procedure di ricorso dovrebbero essere utilizzate responsabilmente. Le consultazioni preliminari di mercato sono una fase importante per migliorare le competenze in materia di appalti e dovrebbero coinvolgere anche le PMI;
- **parti interessate**: in molte città e comunità lo strumento del bilancio partecipativo è sempre più popolare e ciò potrebbe portare maggiore attenzione ai criteri strategici promossi da gruppi locali. I giornalisti e il pubblico dovrebbero usare i dati disponibili per esercitare un controllo pubblico degli appalti e fare sì che gli acquirenti pubblici rispondano delle loro decisioni. La comunità scientifica e quella accademica rivestono un ruolo importante, anche attraverso lo sviluppo di modelli e analisi di dati.

A livello dell'UE, i pertinenti comitati del **Parlamento europeo** e il **Consiglio "Competitività"** potrebbero diventare una piattaforma per un dibattito politico continuo sugli appalti pubblici negli Stati membri. Il partenariato potrebbe anche realizzarsi attraverso dialoghi strutturati volontari sugli appalti che sarebbero, ove necessario, pienamente in linea con il processo del semestre europeo. Tali dialoghi sarebbero attuati in maniera collaborativa dagli Stati membri e dalla Commissione. Ciò consente inoltre un approccio differenziato incentrato in alcuni casi sulla garanzia di riforme strutturali e di conformità, ove necessario, e in altri sull'offerta di un sostegno più avanzato. È possibile istituire processi simili anche a livello nazionale, coinvolgendo le parti interessate pertinenti in un processo di reale

collaborazione. Dal momento che attualmente il 70 % della popolazione dell'UE è concentrato nelle aree urbane, l'agenda urbana proposta dalla Commissione per fornire una piattaforma paneuropea per la partecipazione a più livelli delle parti interessate svolge un ruolo importante.

L'attuazione di sistemi di appalti pubblici intelligenti adatti al 21° secolo richiede l'impegno e la determinazione a modernizzare, digitalizzare e professionalizzare. È necessario un chiaro accordo sul modo in cui si misureranno i risultati, accompagnato da tappe ben definite e dal controllo dei progressi compiuti. Considerata l'eterogeneità dei sistemi di appalti pubblici e le discrepanze tra i livelli di sviluppo e avanzamento nei diversi Stati membri, le autorità a tutti i livelli e le parti interessate sono nella posizione migliore per determinare il contenuto e l'entità dei loro impegni.

La Commissione è pronta a sostenere tali sforzi e a promuovere lo scambio di informazioni, conoscenze ed esperienza, anche a livello nazionale e regionale. Si impegna inoltre a compiere una serie di azioni di sostegno elencate nell'appendice. La Commissione è impaziente di avviare un dialogo strategico di ampia portata e di collaborare con le autorità nazionali e locali e con altre parti interessate al fine di fissare impegni volontari ma nel contempo risoluti. La Commissione si sta anche adoperando per migliorare le sue pratiche in materia di appalti al fine di utilizzare maggiormente i criteri strategici²².

4. MIGLIORAMENTI NECESSARI — SEI PRIORITÀ STRATEGICHE

La Commissione ha individuato sei settori prioritari in cui 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 per gli esiti degli appalti.

a. GARANTIRE UNA PIÙ AMPIA DIFFUSIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI STRATEGICI

Gli appalti pubblici strategici dovrebbero rivestire un ruolo di maggiore importanza affinché i governi centrali e locali possano rispondere agli obiettivi sociali, ambientali ed economici, quali l'economia circolare. L'integrazione di criteri innovativi, ecologici e sociali²³, un maggiore uso della consultazione preliminare di mercato o di valutazioni qualitative (MEAT²⁴), nonché gli appalti per soluzioni innovative nella fase pre-commerciale richiedono non solo un elevato livello di competenza da parte dei committenti pubblici, ma soprattutto visione strategica e titolarità politica. Alcuni Stati membri hanno reso obbligatorio nelle loro procedure di appalto il principio MEAT, ivi compresi i criteri ecologici. Altri potrebbero valutare la possibilità di introdurre obiettivi volontari per monitorare la diffusione. In ogni caso, per ottenere risultati ottimali in materia di appalti pubblici è **necessaria l'applicazione sistematica di criteri strategici**. Ciò può essere fatto con un ampio sostegno pratico, mediante la diffusione di norme, metodologie per la definizione di parametri, aggiornamenti periodici dei marchi²⁵ e dei criteri di valutazione e disponibilità di un catalogo delle buone pratiche.

²² In linea con il piano d'azione per l'economia circolare, la Commissione darà l'esempio garantendo che nelle proprie procedure gli appalti pubblici verdi (*Green Public Procurement*, GPP) siano utilizzati il più possibile e rafforzando l'uso dei GPP nei finanziamenti dell'UE. Ad esempio, la Commissione sta operando in una serie di ambiti, quali la riduzione dell'uso di plastica monouso.

²³ Dovrebbe essere compreso l'obbligo di accessibilità per le persone con disabilità.

²⁴ *Most economically advantageous tender* (offerta economicamente più vantaggiosa), che consente di attribuire più importanza alla qualità.

²⁵ Come marchi di qualità ecologica, etichette energetiche o marchio del commercio equo e solidale.

Per quanto riguarda ad esempio gli appalti verdi, la Commissione intende proporre di modificare la direttiva 2009/33/CE sui veicoli puliti²⁶, pubblicare una versione aggiornata del toolkit di formazione sul GPP e sviluppare strumenti da utilizzare su base volontaria per calcolare i costi del ciclo di vita di determinati prodotti. Per quanto riguarda gli appalti pubblici sociali, gli orientamenti esistenti saranno aggiornati. Per l'aggiornamento verrà utilizzato un approccio collaborativo: si comincerà con una consultazione delle parti interessate per raccogliere suggerimenti sulla portata degli orientamenti e sulle questioni che dovrebbero affrontare, nonché su come meglio integrare la domanda di innovazione e imprenditoria sociali. Il proposto atto europeo sull'accessibilità²⁷ mira a fissare requisiti funzionali di accessibilità comuni per le persone disabili e anziane. Per quanto riguarda l'innovazione, sono in corso di preparazione una panoramica del quadro strategico attuativo favorevole e gli orientamenti in materia di procedure di appalto pubblico aperte all'innovazione.

Una maggiore diffusione degli appalti strategici è prioritaria, ma la Commissione riconosce che in molti Stati membri il funzionamento del sistema di appalti pubblici presenta ancora carenze. La Commissione continuerà a fornire sostegno e orientamenti affinché i sistemi di appalti pubblici raggiungano la piena operatività in tali paesi prima di approfondire ulteriori sforzi nell'integrazione di criteri ecologici, sociali e innovativi.

Per i settori prioritari, quali il settore delle costruzioni, dell'assistenza sanitaria e delle tecnologie dell'informazione, è **necessario un approccio mirato** in virtù del loro effetto leva, delle loro specificità e delle loro sfide particolari, compresa la rapida evoluzione tecnologica e del mercato. L'iniziativa della Commissione relativa a un meccanismo di valutazione *ex ante* volontario per i grandi progetti infrastrutturali²⁸ può essere inserita in questo contesto. Esistono già iniziative e strumenti quali la promozione di appalti pubblici per l'assistenza sanitaria basati sul valore, il *Building Information Modelling* (modello di informazioni di un edificio)²⁹ e approcci basati sulla logica del ciclo di vita a sostegno dell'appalto di edifici pubblici sostenibili³⁰ o il catalogo europeo delle norme TIC negli appalti pubblici, per migliorare l'interoperabilità ed evitare la dipendenza (lock-in) da un unico fornitore.

Parallelamente è necessario un approccio mirato ai settori della difesa e della sicurezza, compresa la cibersicurezza³¹. Per quanto riguarda il piano d'azione europeo in materia di difesa i lavori sono già a buon punto. Il piano d'azione si concentra sull'attuazione efficace della direttiva sugli appalti nel settore della difesa ed è inteso a fornire opportunità alle imprese europee indipendentemente dalla loro dimensione e ubicazione. Ciò comporta:

- fornire orientamenti su determinati aspetti della direttiva;
- elaborare relazioni periodiche (quadri di valutazione) sull'attuazione da parte degli Stati membri;
- discutere con gli Stati membri in merito all'esecuzione; e
- promuovere iniziative per migliorare l'accesso al mercato transfrontaliero per le PMI e i subfornitori (raccomandazione agli Stati membri e dialogo con l'industria).

²⁶ Come annunciato nel programma di lavoro della Commissione per il 2017.

²⁷ COM(2015) 615 final.

²⁸ Allegato alla presente comunicazione.

²⁹ Il *Building Information Modelling* è un modello digitale che comprende informazioni relative alla costruzione e a tutte le operazioni concernenti un edificio. La Commissione europea ha cofinanziato la creazione di un manuale sull'introduzione del BIM negli appalti pubblici (cfr. <http://www.eubim.eu/handbook/>).

³⁰ Ad esempio Level(s): <http://ec.europa.eu/environment/eussd/buildings.htm>.

³¹ Come stabilito nella recente strategia per la cibersicurezza [JOIN(2017) 450 final].

b. PROFESSIONALIZZARE GLI ACQUIRENTI PUBBLICI

Per guidare il cambiamento sono necessari individui con le giuste competenze. Il basso livello di professionalizzazione degli acquirenti pubblici³² è un problema sistemico in molti Stati membri. Un miglioramento delle competenze, comprese le competenze informatiche, in tutte le fasi delle procedure di appalto è di vitale importanza. Per un cambiamento di cultura e un maggiore uso degli appalti pubblici strategici è necessario un più ampio uso di 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, formare e sviluppare il talento e le competenze in tutto il panorama degli appalti pubblici.

Gli Stati membri si trovano in fasi diverse del percorso verso la professionalizzazione, ma è importante che tutti si impegnino a compiere tale percorso. Condividere esperienze li aiuterà a migliorare le loro pratiche in materia di appalti e aumenterà l'impatto e la reputazione degli appalti nel raggiungimento degli obiettivi di politica pubblica. **Le strategie di professionalizzazione a lungo termine a livello nazionale sono fondamentali** per disporre delle persone giuste, con le competenze e gli strumenti giusti, nel posto giusto e al momento giusto, al fine di ottenere i migliori risultati.

La Commissione si impegna ad assistere gli Stati membri nei loro sforzi volti a ideare e ad attuare tali strategie attraverso una raccomandazione sulla professionalizzazione adottata insieme alla presente comunicazione, l'istituzione di un quadro europeo delle competenze, la creazione di un centro delle competenze informatiche per le conoscenze in tale ambito e la condivisione delle buone pratiche e mediante l'assistenza mirata per lo sviluppo di capacità e la formazione offerta dagli strumenti di sostegno specifici per paese disponibili in vari programmi della Commissione³³.

c. MIGLIORARE L'ACCESSO AI MERCATI DEGLI APPALTI

Le PMI sono fondamentali per la creazione di occupazione, crescita e innovazione, ma hanno difficoltà ad accedere agli appalti, sia sui mercati dell'UE che internazionali. 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 direttive del 2014 comprendono misure³⁴ che dovrebbero **facilitare l'accesso delle imprese, comprese le PMI, agli appalti pubblici, anche transfrontalieri**. Tali 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. Ciò è particolarmente importante in vista della promozione di un maggior numero di appalti transfrontalieri. L'obiettivo è aumentare la quota di appalti pubblici aggiudicati alle PMI affinché corrisponda al loro peso complessivo nell'economia. La Commissione ha anche avviato azioni specifiche volte ad agevolare l'accesso delle PMI agli appalti, quali i progetti finanziati dal programma COSME. Per quanto riguarda in particolare il settore della difesa, sono state inoltre avviate azioni volte ad agevolare l'accesso delle PMI al mercato transfrontaliero, come indicato nel piano d'azione europeo in materia di difesa³⁵.

³²Secondo uno studio (Bandiera, Prat, Valletti, 2008), la mancanza di competenze professionali in materia di appalti è un problema ancora più grave della corruzione: delle risorse sprecate negli acquisti pubblici, l'83 % è dovuto alla mancanza di professionalizzazione e incentivi e solo il 17 % è dovuto alla corruzione.

³³ Ad esempio il servizio di assistenza per le riforme strutturali e il programma TAIEX_REGIO Peer 2 Peer nell'ambito del FESR e dell'FC.

³⁴ Tra le misure volte a migliorare l'accesso delle PMI ai mercati degli appalti pubblici vi sono promuovere la suddivisione degli appalti in lotti, fissare un limite al volume d'affari richiesto per partecipare a una procedura di gara e ridurre gli obblighi di documentazione.

³⁵ COM(2016) 950 final.

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**. Le direttive sulle procedure di ricorso³⁶ sono state recentemente oggetto di una valutazione³⁷ e nel marzo 2017 è stata istituita una rete di organi di ricorso di prima istanza. La Commissione continuerà a monitorare la situazione in tale ambito, a fornire orientamenti e a promuovere attivamente la collaborazione e gli scambi delle migliori pratiche tra gli Stati membri, ivi compresi gli organi di ricorso e di appello, al fine di migliorare l'efficienza e la qualità dei sistemi di ricorso in tutta l'UE.

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 nazionali³⁸. Il documento di riflessione della Commissione sulla gestione della globalizzazione ha sottolineato che ripristinare le condizioni di parità è quanto mai necessario e ha sollecitato la rapida adozione di uno strumento per gli appalti internazionali³⁹. Ciò aumenterebbe l'influenza dell'Unione europea nei negoziati con i partner commerciali. Vi è un'urgente necessità di superare rapidamente l'attuale fase di stallo nel Consiglio per quanto riguarda tale strumento.

La Commissione continuerà a guidare gli sforzi volti a promuovere l'accesso ai mercati degli appalti, aiutando le imprese dell'UE a vendere all'estero. In tale contesto la Commissione incoraggia i paesi terzi ad aderire all'accordo dell'OMC sugli appalti pubblici e si adopera per concludere ambiziosi capitoli sugli appalti pubblici negli accordi di libero scambio. Tali capitoli mirano a garantire alle imprese dell'UE il diritto legale di partecipare alle gare di appalto in paesi terzi, compresi i paesi in fase di adesione e i paesi partner della politica europea di vicinato, in condizioni di parità con le imprese nazionali.

La Commissione promuove inoltre un ambiente normativo favorevole nei paesi terzi⁴⁰ sostenendo lo sviluppo di norme globali e convergenti negli appalti pubblici.

d. AUMENTARE LA TRASPARENZA, L'INTEGRITÀ E LA QUALITÀ DEI DATI

Per elaborare risposte strategiche adeguate è fondamentale disporre di dati affidabili. La trasformazione digitale, il generale aumento della quantità di dati e la disponibilità di standard in materia di dati aperti offrono opportunità per creare migliori strumenti di analisi per un'elaborazione delle politiche orientata alle esigenze e di sistemi di allarme per segnalare e contrastare la corruzione⁴¹ negli appalti pubblici. **È opportuno rendere disponibili dati migliori e più accessibili sugli appalti**⁴², poiché in questo modo si apre la strada a molteplici possibilità per valutare meglio l'efficacia delle politiche in materia di appalti, ottimizzare l'interazione tra i sistemi di appalti pubblici e delineare future decisioni strategiche. I sistemi di appalti elettronici devono produrre dati di buona qualità, ma è ancor più importante che i responsabili politici utilizzino tali dati e li condividano con altre parti interessate. Tali sistemi

³⁶ Direttive 92/13/CEE e 89/665/CEE, modificate dalla direttiva 2007/66/CE.

³⁷ COM(2017) 28 final.

³⁸ Si vedano ad esempio le politiche "*Buy American*", "*Make in India*" o "*Buy Chinese*".

³⁹ COM(2016) 34 final.

⁴⁰ In mercati degli appalti quali l'India, il Brasile e la Cina saranno sviluppati dialoghi strategici e normativi e programmi di cooperazione.

⁴¹ Come espresso in alcune raccomandazioni specifiche per paese nel processo del semestre europeo.

⁴² Nel rispetto dei diritti fondamentali, in particolare il diritto alla protezione dei dati personali, nella misura in cui sono applicabili.

costituiscono inoltre un mezzo per identificare irregolarità. A livello dell'UE, la Commissione proporrà nuovi formulari elettronici⁴³ per migliorare la raccolta dei dati.

L'accesso ai dati sugli appalti pubblici dovrebbe consentire il dialogo con la società civile e responsabilizzare ulteriormente i governi. Le autorità pubbliche avrebbero quindi strumenti migliori per la lotta contro le frodi e la corruzione⁴⁴. A tal fine è **caldamente raccomandata l'istituzione di registri dei contratti⁴⁵ accessibili al pubblico**, per una maggiore trasparenza in merito agli appalti aggiudicati e alle loro modifiche.

Anche agevolare la segnalazione di casi di corruzione **istituendo meccanismi di denuncia efficaci e tutelando i denuncianti contro eventuali ritorsioni** può contribuire a migliorare la trasparenza degli appalti pubblici e a risparmiare denaro pubblico⁴⁶. La Commissione sta attualmente valutando la necessità, la fattibilità giuridica e la portata di un'azione orizzontale o di un'ulteriore azione settoriale a livello dell'UE al fine di rafforzare la tutela dei denuncianti.

Le direttive sugli appalti offrono molte opportunità per progredire verso procedure di appalto pubblico esenti da corruzione e pienamente trasparenti, ad esempio introducendo entro il 2018 l'obbligatorietà degli appalti elettronici e rafforzando le disposizioni in materia di conflitti di interessi⁴⁷ o ampliando i motivi di esclusione per gli offerenti. È necessario sensibilizzare tutti i livelli di governo in merito a tali possibilità.

Alcuni mercati degli appalti pubblici presentano spesso fenomeni di collusione, che possono causare un aumento fino al 20 % del prezzo altrimenti applicato in mercati concorrenziali⁴⁸. Alle autorità garanti della concorrenza sono stati conferiti poteri di indagine e di esecuzione al fine di punire le pratiche collusive, ma solo quando si sospetta che la collusione si sia già verificata. La Commissione intende pertanto sviluppare strumenti e iniziative per affrontare il problema e sensibilizzare a riguardo, al fine di ridurre al minimo i rischi di comportamenti collusivi sui mercati degli appalti. Tali strumenti e iniziative comprenderanno azioni volte a migliorare la conoscenza del mercato delle autorità aggiudicatrici, a sostenere le autorità aggiudicatrici nell'attenta pianificazione e definizione delle procedure di appalto e a migliorare la cooperazione e la condivisione delle informazioni tra le autorità garanti della concorrenza e le autorità responsabili degli appalti pubblici. La Commissione preparerà anche delle linee guida sull'applicazione delle nuove direttive dell'UE sugli appalti in materia di motivi di esclusione per collusione.

e. PROMUOVERE LA TRASFORMAZIONE DIGITALE DEGLI APPALTI

Le nuove tecnologie digitali offrono grandi opportunità per snellire e semplificare le

⁴³ I formulari elettronici sono un'iniziativa annunciata nell'ambito della strategia per il mercato unico al fine di rivedere i formulari standard utilizzati per le procedure di appalto pubblico.

⁴⁴ Secondo la relazione del 2014 della Commissione intitolata "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.

⁴⁵ Nella misura in cui tali registri conterranno dati personali, dovranno essere conformi alle norme in materia di protezione dei dati.

⁴⁶ Secondo lo studio del 2017 "*Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement*" (Milieu Ltd, realizzato per la Commissione europea), i potenziali vantaggi economici di un'efficace tutela dei denuncianti 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.

⁴⁷ Norme minime per la definizione dei conflitti di interessi e obbligo per gli Stati membri dell'UE di adottare misure adeguate al fine di rilevare, impedire e contrastare i conflitti di interessi.

⁴⁸ Cfr. Anderson e Kovacic, "*Competition Policy and International Trade Liberalisation: Essential Complements to Ensure Good Performance in Public Procurement Markets*", PPLR, 18 (2009): 67.

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 appalti elettronici. Tale trasformazione comprende varie fasi, dalla pianificazione, notifica e presentazione alla fatturazione, al pagamento e all'archiviazione.

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 e realizzare una trasformazione digitale.

La Commissione migliorerà e promuoverà ulteriormente gli strumenti e le norme⁴⁹ che ha sviluppato per consentire tale trasformazione digitale degli appalti a livello nazionale, e attuerà strumenti in settori complementari, come lo sportello digitale unico⁵⁰ e la carta elettronica europea dei servizi⁵¹. Continuerà inoltre a sostenere gli Stati membri su base bilaterale identificando ambiti critici nella trasformazione digitale degli appalti pubblici. Ciò comprende problemi con l'interoperabilità delle soluzioni o delle definizioni⁵², l'istituzione di architetture strategiche adeguate, le competenze e la mobilitazione dei soggetti interessati necessari ad attuare le riforme in modo efficiente.

f. COOPERARE NEGLI APPALTI

L'aggregazione degli acquisti pubblici ha cominciato a prendere piede in tutta l'UE⁵³. 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, ivi compresa 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. A seconda della situazione, 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 per sfruttare gli appalti strategici, ad esempio fissando obiettivi di appalto. Il loro ruolo nella standardizzazione delle procedure di appalto pubblico e la loro conoscenza del mercato rappresentano un elemento chiave per la professionalizzazione delle amministrazioni pubbliche e agevolano procedure favorevoli per le PMI. L'aggregazione di conoscenze e competenze genera effetti di ricaduta positivi, poiché le centrali di committenza offrono spesso servizi di sostegno e consulenza ad altre amministrazioni aggiudicatrici.

Anche la maggiore cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici offre numerosi

⁴⁹ Quali e-Certis, il documento di gara unico europeo (DGUE) e la norma europea sulla fatturazione elettronica.

⁵⁰ COM(2017) 256 final.

⁵¹ Si tratta di una proposta [COM(2016) 823 e COM(2016) 824] adottata dalla Commissione nel gennaio 2017 e attualmente discussa dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che introduce una procedura armonizzata a livello dell'UE per l'espansione transfrontaliera dei servizi alle imprese e dei servizi delle costruzioni nel mercato interno che comprende l'approvazione degli operatori economici inseriti negli elenchi ufficiali di cui all'articolo 64 della direttiva 2014/24/UE.

⁵² Che beneficiano di soluzioni di interoperabilità esistenti concordate a livello di UE quali l'identità elettronica, la firma elettronica, il rilascio digitale di documenti e informazioni e la fatturazione elettronica.

⁵³ 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.

vantaggi⁵⁴. 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. L'appalto di grandi progetti infrastrutturali che attraversano i confini nazionali necessita inoltre di una solida cooperazione tra gli enti appaltanti e della capacità di parlare un "linguaggio" comune. In determinati settori, in particolare nei progetti infrastrutturali nella rete transeuropea di trasporto, verrà effettuata un'analisi più approfondita delle cause alla base del limitato numero di appalti transfrontalieri e verranno prese in considerazione misure specifiche⁵⁵.

In tale contesto la Commissione continuerà a sensibilizzare e a promuovere buone pratiche per gli appalti transfrontalieri congiunti.

5. CONCLUSIONI

Le autorità pubbliche in generale si stanno adoperando per creare una società più equa basata su pari opportunità, crescita economica sostenibile e una più ampia partecipazione al mercato, garantendo nel contempo la sostenibilità delle finanze pubbliche. Gli appalti pubblici restano uno strumento fondamentale per la realizzazione degli obiettivi strategici. Considerata la loro incidenza sulla spesa pubblica, se utilizzati come uno strumento strategico essi possono consentire ai governi di conseguire risultati politici fondamentali.

Un uso intelligente degli appalti pubblici può contribuire ad affrontare le sfide globali quali i cambiamenti climatici e la scarsità di risorse o l'invecchiamento della società. Esso sostiene le politiche sociali e accelera la transizione verso catene di approvvigionamento e modelli aziendali più sostenibili e può migliorare la competitività e consentire alle PMI l'accesso a opportunità di appalto. Acquirenti pubblici trasparenti e professionali saranno in grado di spendere in modo efficiente e di lottare contro la corruzione.

Diversi Stati membri hanno già iniziato a sviluppare un approccio strategico per le politiche in materia di appalti, integrato da iniziative locali promettenti. Lavorando insieme e traendo ispirazione gli uni dagli altri si può fare molto di più. La Commissione è pronta a svolgere un ruolo abilitante in questo processo di trasformazione verso sistemi di appalti moderni, innovativi e sostenibili, adatti al 21° secolo e trainati da un partenariato dell'UE inclusivo e determinato per appalti pubblici intelligenti.

⁵⁴ Ad esempio, l'appalto congiunto di veicoli puliti per il trasporto pubblico da parte di molteplici autorità locali.

⁵⁵ Cfr. la consultazione pubblica in corso "*Streamlining the implementation of the Trans-European Transport Network (TEN-T)*" - https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/consultations/2017-ten-t-implementation_en.

APPENDICE I — Panoramica delle iniziative di attuazione dell'UE in materia di appalti entro la fine del 2018

La presente comunicazione sottolinea la necessità di un ampio partenariato per migliorare il funzionamento del sistema degli appalti pubblici nell'UE. La Commissione invita gli Stati membri, le altre autorità e le parti interessate del settore degli appalti pubblici a impegnarsi a intraprendere azioni volontarie ma concrete in tale ambito. Dal canto suo **la Commissione dichiara il suo impegno a intraprendere, entro la fine del 2018, le seguenti azioni specifiche:**

1. Garantire una più ampia diffusione degli appalti pubblici strategici

- Stabilire un meccanismo di valutazione *ex ante* volontario per i grandi progetti infrastrutturali;
- aggiornare gli orientamenti sugli appalti verdi e sociali e offrire orientamenti sugli appalti per l'innovazione; e
- scambiare buone pratiche in materia di appalti strategici, ivi compresi i settori chiave (costruzioni, assistenza sanitaria, tecnologia dell'informazione).

2. Professionalizzare gli acquirenti pubblici

- Adottare una raccomandazione sulla professionalizzazione degli acquirenti pubblici;
- sviluppare un quadro di competenze europeo per gli appalti pubblici con le abilità e le competenze essenziali per i committenti;
- creare un centro di competenze informatiche che funga da portale centrale di informazioni e da catalogo elettronico delle buone pratiche in materia di appalti; e
- istituire una rete dell'UE di centri nazionali degli appalti per l'innovazione.

3. Migliorare l'accesso ai mercati degli appalti

- Migliorare ulteriormente l'accesso ai mercati degli appalti non UE mediante accordi commerciali;
- rafforzare il sistema di ricorso creando ulteriori reti di organi di ricorso di prima istanza e di note orientative sui ricorsi; e
- lanciare programmi pilota per dare impulso alla partecipazione delle PMI tramite intermediari commerciali e intermediari di innovazione.

4. Aumentare la trasparenza, l'integrità e la qualità dei dati

- Elaborare nuovi modelli di formulari per gli appalti per migliorare la raccolta dei dati;
- promuovere l'istituzione di registri dei contratti accessibili al pubblico; e
- fornire orientamenti sull'applicazione pratica delle nuove disposizioni in materia di integrità e sui motivi di esclusione inerenti alla collusione e istituire una banca dati sulle irregolarità.

5. Promuovere la trasformazione digitale degli appalti

- Estendere l'ambito di applicazione di e-Certis e migliorare ulteriormente i sistemi informatici; e

- sostenere l'attuazione del documento di gara unico europeo, del principio una tantum e della fatturazione elettronica negli Stati membri.

6. Cooperare negli appalti

- Promuovere appalti pubblici transfrontalieri congiunti, compresi gli appalti per l'innovazione da parte di grandi acquirenti;
- avviare un programma pilota di formazione sulle "politiche favorevoli alle PMI nelle centrali di committenza".