

Dovere di diligenza negli appalti in conto proprio delle istituzioni dell'Unione: norme e prassi

Contenuto

Il presente studio, commissionato dalla commissione per il controllo dei bilanci (CONT) del Parlamento europeo, intende stabilire se le istituzioni dell'Unione rispettano il dovere di diligenza in materia di diritti umani e sostenibilità all'atto dell'acquisto di beni e servizi. Sulla base di un'analisi documentale e di interviste, lo studio evidenzia le carenze in termini di dovere di diligenza ai fini della sostenibilità nell'ambito degli appalti gestiti dal Parlamento europeo, dalla Commissione e dalle agenzie dell'Unione. Formula pertanto raccomandazioni per promuovere una maggiore integrazione del dovere di diligenza negli acquisti di beni e servizi da parte delle istituzioni dell'UE.

Premessa

Per appalto pubblico si intende l'acquisizione da parte degli enti pubblici, in modo tempestivo ed efficiente, dei beni e dei servizi di cui hanno bisogno per svolgere la loro missione di governo. In tutta l'UE gli appalti pubblici rappresentano il 13,3 % del prodotto interno lordo (PIL) (CE 2019b). Tenuto conto di tale importanza economica, i legislatori dell'Unione hanno tentato per decenni di regolamentare gli appalti pubblici quale meccanismo per realizzare il mercato interno dell'UE.

Più di recente l'UE ha inoltre riconosciuto la capacità degli appalti pubblici di contribuire al conseguimento di altri obiettivi strategici dell'Unione. In particolare, una serie di recenti strumenti politici dell'Unione ha tentato di sfruttare gli appalti pubblici quale motore della produzione e del consumo sostenibili, in linea con il Green Deal europeo e gli altri impegni dell'Unione in materia di sostenibilità. Taluni aspetti dell'attuale regime giuridico comportano però delle sfide per gli acquirenti pubblici che cercano di impegnarsi in appalti verdi o socialmente sostenibili. In particolare, le norme dell'UE in materia di appalti possono rendere difficile agli acquirenti pubblici escludere dall'accesso agli appalti pubblici le imprese responsabili di violazioni dei diritti umani o di danni all'ambiente. Tali norme possono inoltre impedire la selezione preferenziale da parte degli acquirenti pubblici di prodotti e servizi più sostenibili e l'aggiudicazione degli appalti pubblici alle aziende che li producono.

Tale aspetto è fondamentale, dal momento che, nell'Unione e a livello internazionale, le aziende sono sempre più chiamate ad agire in modo responsabile e sostenibile. Secondo le norme delle Nazioni Unite e dell'OCSE, ad esempio, le imprese hanno la responsabilità di rispettare i diritti umani e l'ambiente. Inoltre, sono tenute a rendere operativa tale responsabilità attuando procedure di dovuta diligenza. Le procedure di dovuta diligenza, in tale ambito, sono i mezzi con cui le imprese dovrebbero individuare, valutare, impedire, interrompere o mitigare, nonché correggere le violazioni dei diritti umani e i danni ambientali che sono il risultato delle proprie attività o a cui sono direttamente collegate tramite le attività dei partner commerciali.

Inoltre, secondo le norme delle Nazioni Unite e dell'OCSE, i governi dovrebbero adottare misure adeguate per controllare le violazioni dei diritti umani connesse alle imprese tramite politiche, normative, regolamentazioni e sanzioni efficaci, anche quando coinvolgono le imprese nelle transazioni commerciali. In linea con tale dovere, l'Unione europea e i legislatori nazionali hanno recentemente adottato nuove

normative che stabiliscono gli obblighi giuridici delle grandi imprese per l'esercizio del dovere di diligenza in materia di diritti umani e ambiente, prevedendo diverse sanzioni in caso di inadempienza. Nell'ambito di talune leggi nazionali, tali sanzioni comprendono misure volte a escludere le imprese dall'accesso agli appalti pubblici.

Le istituzioni dell'Unione, tra cui il Parlamento europeo, la Commissione e le agenzie dell'UE, ricorrono agli appalti per assolvere i propri compiti statutari. Nel complesso, tali appalti sono rilevanti dal punto di vista finanziario. Di conseguenza, se rispettano gli obiettivi in materia di diritti umani, lavoro e ambiente, gli appalti delle istituzioni dell'Unione hanno le potenzialità per contribuire di fatto al conseguimento degli obiettivi e dei traguardi dell'UE in materia di produzione e consumo sostenibili. Dato il loro profilo pubblico e la loro importanza politica, le istituzioni dell'Unione possono inoltre "dare l'esempio" adottando buone pratiche in materia di appalti. Allo stesso modo, gli appalti sostenibili delle istituzioni dell'Unione possono svolgere un ruolo nel promuovere l'autonomia strategica dell'UE, la resilienza della catena di approvvigionamento e l'efficace gestione del rischio legale, reputazionale e operativo. Un ulteriore vantaggio derivante dall'integrazione di misure di sostenibilità negli appalti delle istituzioni dell'UE è quello di promuovere la coerenza delle politiche e dunque l'efficienza e l'efficacia della spesa dell'UE in settori quali, ad esempio, gli aiuti internazionali allo sviluppo.

Il quadro giuridico per gli appalti delle istituzioni dell'UE comprende il regolamento finanziario dell'Unione e le direttive dell'UE in materia di appalti che disciplinano l'acquisizione di beni e servizi da parte degli enti pubblici negli Stati membri dell'UE. Come tuttavia rilevato, tale quadro non è stato ancora pienamente allineato con gli obiettivi e gli impegni dell'UE in materia di sostenibilità, né con i requisiti normativi dell'Unione, attuali o previsti, riguardanti l'esercizio del dovere di diligenza da parte delle imprese.

Obiettivi

A tale proposito, su richiesta della commissione CONT del Parlamento europeo, il presente studio intende verificare se attualmente le norme e le prassi delle istituzioni dell'Unione per l'acquisto di beni e servizi per conto proprio integrano gli obblighi in materia di dovere di diligenza delle imprese. Si prefigge inoltre di individuare le lacune, le sfide e le migliori pratiche concernenti l'integrazione del dovere di diligenza negli appalti delle istituzioni dell'UE, in linea con le norme delle Nazioni Unite e dell'OCSE, tenendo conto delle possibilità e dei vincoli derivanti dall'attuale quadro giuridico. Intende altresì stabilire quali dati sul dovere di diligenza negli appalti delle istituzioni dell'UE siano attualmente raccolti e disponibili, sia a livello pubblico che interno. Un ulteriore obiettivo è quello di contestualizzare gli approcci delle istituzioni dell'Unione con riferimento alle "migliori pratiche" degli Stati membri dell'UE e dei paesi dell'OCSE, sia che si tratti di norme minime vincolanti o di una motivazione a "dare l'esempio". Infine, lo studio analizza il potenziale impatto degli sviluppi normativi previsti, quali, ad esempio, la proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e la proposta di regolamento che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione, presentate dalla Commissione.

Per affrontare tali aspetti, il presente studio ha effettuato un'analisi documentale a livello giuridico e politico, nonché una serie di interviste a funzionari dell'UE. In particolare, lo studio ha preso in considerazione gli appalti in conto proprio del Parlamento europeo, della Commissione e di tre agenzie decentrate dell'UE selezionate, ossia l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (FRONTEX) e l'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale (EUSPA).

Sulla base di tali dati, lo studio rileva che il dovere di diligenza ai fini della sostenibilità, come definito dagli strumenti internazionali e dell'Unione adottati a partire dal 2011, è attualmente carente all'interno delle norme e delle prassi in materia di appalti degli organi dell'UE. In generale, nell'ambito dei loro appalti, gli organi dell'UE sembrano attenersi scrupolosamente al regolamento finanziario dell'UE¹ e alle direttive sugli

¹ Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (di seguito il "regolamento finanziario"). Si segnala che di recente il regolamento finanziario è stato sottoposto a rifusione e che le pertinenti modifiche sono esaminate al capitolo 5. Tuttavia, al momento della pubblicazione del presente studio, l'accordo politico raggiunto sul testo a dicembre 2023 è ancora in attesa della conferma da parte dei colegislatori dell'UE.

appalti del 2014. Tuttavia, tali norme non impongono agli acquirenti pubblici di impegnarsi in prima persona nel dovere di diligenza in materia di diritti umani o ambiente, né impongono loro di tenere conto della dovuta diligenza dei fornitori potenziali o aggiudicatari nel corso della procedura di appalto. Di fatto, taluni aspetti dell'attuale regime degli appalti dell'UE, come il requisito del "collegamento con l'oggetto", tendono piuttosto a impedire agli acquirenti pubblici di tenere conto delle procedure di dovuta diligenza dei fornitori nel corso della procedura di appalto. Attualmente le prassi in materia di dovere di diligenza non sono integrate nei quadri o nelle pratiche di appalto delle istituzioni dell'UE; ne consegue che non è neanche prevista la raccolta o la comunicazione di dati sui rischi per la sostenibilità negli appalti dell'UE.

Alla luce di tale quadro di riferimento e tenendo conto del ruolo e delle competenze del Parlamento europeo, il presente studio formula raccomandazioni intese a promuovere l'obiettivo di una maggiore e completa sostenibilità degli appalti delle istituzioni dell'UE, tramite l'integrazione di prassi in materia di dovere di diligenza.

- **In primo luogo, all'interno dell'attuale quadro giuridico, tali raccomandazioni contemplano l'introduzione da parte delle istituzioni dell'UE di procedure di dovuta diligenza per la sostenibilità della propria catena di approvvigionamento** (sezione 5.1); misure per **garantire che i fornitori delle istituzioni dell'Unione rispettino gli obblighi giuridici minimi**, anche a costo della loro esclusione (sezione 5.2.1); il monitoraggio dei fornitori durante l'esecuzione del contratto (sezione 5.2.2); meccanismi accessibili in materia di denuncia di irregolarità e di riparazione (sezione 5.2.3); e clausole contrattuali in materia di appalti pubblici sostenibili (sezione 5.2.4).
- **In secondo luogo, lo studio formula raccomandazioni ai fini della revisione del diritto applicabile agli appalti in conto proprio delle istituzioni dell'Unione, in modo da migliorarne l'allineamento con le norme dell'UE in materia di sostenibilità e dovere di diligenza.** A tale proposito, le raccomandazioni evidenziano la necessità di integrare il dovere di diligenza e obiettivi vincolanti in materia di appalti sostenibili nel regolamento finanziario dell'UE (sezione 5.3.1); assicurare che il regolamento finanziario sia costantemente aggiornato per articolarlo con i requisiti dell'UE in materia di appalti sostenibili (sezione 5.3.2); ampliare la base delle esclusioni obbligatorie (sezione 5.3.3); integrare gli appalti sostenibili nei meccanismi generali di controllo del bilancio dell'UE (sezione 5.3.4); adottare misure per collegare gli appalti delle istituzioni dell'UE alla prevista adozione della direttiva dell'UE relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (sezione 5.3.5); e, infine, rivedere le direttive del 2014 sugli appalti (sezione 5.3.6).
- **Una terza serie di raccomandazioni mira a intensificare gli sforzi e la capacità delle istituzioni dell'UE nell'ambito del dovere di diligenza e degli appalti sostenibili** (sezione 5.4). Si tratta di un imperativo immediato, sia per garantire il rispetto della normativa vigente sia per sostenere l'efficacia e l'impatto di qualsiasi futura modifica legislativa o politica. Sebbene siano già in atto alcune iniziative orizzontali a sostegno degli appalti sostenibili tra gli organismi dell'UE, è necessario uno sforzo più coordinato per garantire la coerenza delle politiche a livello interistituzionale, cogliere le sinergie, aumentare l'efficacia in termini di costi e rafforzare l'impatto sulla sostenibilità. In tale ambito tra i requisiti figurano l'elaborazione e la diffusione di orientamenti, la formazione e lo scambio di buone pratiche.

Clausola di esclusione della responsabilità e diritto d'autore. Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo. La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzate, purché sia citata la fonte e il Parlamento europeo abbia ricevuto una nota di preavviso e una copia. © Unione europea, 2024.

Amministratore responsabile: Francisco PADILLA OLIVARES
Contatto: Poldep-Budg@ep.europa.eu

Assistente redazionale: Adrienn BORKA

Il presente documento è disponibile su internet all'indirizzo: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses