

Relazione speciale

Appalti pubblici nell'UE

Meno concorrenza per i contratti di lavori, beni e servizi aggiudicati nel periodo 2011 - 2021



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - IX
Introduzione	01 - 17
Appalti pubblici nell'Unione europea	01 - 04
Il quadro giuridico dell'UE in materia di appalti pubblici	05 - 10
Ruoli e responsabilità a livello nazionale e dell'UE	11 - 12
<i>Tenders Electronic Daily (TED)</i>	13 - 15
Relazioni per paese degli Stati membri e quadro di valutazione del mercato unico della Commissione	16 - 17
Estensione e approccio dell'audit	18 - 29
Osservazioni	30 - 107
In base agli indicatori fondamentali, negli ultimi 10 anni vi è stata meno concorrenza negli appalti pubblici	30 - 46
Molte aggiudicazioni dirette in diversi Stati membri	31 - 34
La percentuale di procedure con offerta unica è quasi raddoppiata negli ultimi 10 anni	35 - 40
Gli appalti transfrontalieri diretti rappresentano circa il 5 % di tutti i contratti aggiudicati	41 - 44
Assenza di monitoraggio sui prezzi di lavori, beni e servizi acquistati attraverso appalti pubblici	45 - 46
Gli obiettivi principali della riforma delle direttive del 2014 non sono ancora stati raggiunti: semplificazione, accesso per le PMI e appalti strategici	47 - 66
Gli appalti pubblici non sono diventati più semplici da gestire	48 - 56
La percentuale di appalti aggiudicati alle PMI non è complessivamente aumentata	57 - 58
La maggior parte delle amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri ricorre agli appalti strategici in misura molto limitata	59 - 61
Integrità e trasparenza ancora problematiche	62 - 64
Delicato equilibrio tra concorrenza e obiettivi della riforma del 2014	65 - 66

Carenze del monitoraggio degli appalti pubblici nell'UE da parte della Commissione	67 - 81
Le relazioni di monitoraggio nazionali non contengono informazioni sulla concorrenza negli Stati membri o nei settori economici	68 - 70
I dati TED non sono ancora sufficientemente completi e corretti	71 - 75
Il quadro di valutazione della Commissione non fornisce una panoramica completa e valida della situazione degli appalti pubblici	76 - 81
La Commissione e gli Stati membri hanno intrapreso azioni limitate per rimuovere gli ostacoli alla concorrenza negli appalti pubblici	82 - 107
A livello dell'UE, non si tiene sufficientemente conto della riduzione della concorrenza negli appalti pubblici	83 - 89
Scarsa attenzione per le ragioni profonde della limitata concorrenza a livello nazionale	90 - 91
Molti fattori con un impatto sulla concorrenza individuati nel corso dell'audit	92 - 100
Le azioni di mitigazione per ridurre gli ostacoli alla concorrenza negli appalti pubblici sono state frammentarie	101 - 107
Conclusioni e raccomandazioni	108 - 120
Allegati	
Allegato I – Indicatori del quadro di valutazione	
Allegato II – Metodologia di analisi dei dati	
Allegato III – Quadro di valutazione degli appalti pubblici della Corte dei conti europea – Guida per l'utente	
Abbreviazioni e acronimi	
Glossario	
Risposte della Commissione	
Cronologia	
Équipe di audit	

Sintesi

I Ogni anno vengono spesi per appalti pubblici circa 2 000 miliardi di euro, pari al 14 % del prodotto interno lordo dell'UE. Gli appalti pubblici sono una componente essenziale del mercato unico sia da un punto di vista economico che dell'integrazione e consentono alle autorità pubbliche di acquisire lavori, beni e servizi con il miglior rapporto qualità/prezzo. Il quadro giuridico dell'UE in materia di appalti pubblici è costituito da diverse direttive, delle quali due sono state modificate e una è stata introdotta nel 2014.

II Con la riforma del 2014, i legislatori miravano a rendere gli appalti più flessibili, con procedure semplificate, a migliorare l'accesso delle PMI ai contratti pubblici e a facilitare un uso più strategico degli appalti pubblici al fine di ottenere migliori risultati. Con la riforma del 2014 si intendeva inoltre accrescere gli obblighi di trasparenza e rafforzare le disposizioni in materia di integrità per contribuire alla lotta contro la corruzione e le frodi.

III Con il presente audit, la Corte ha valutato il livello di concorrenza negli appalti pubblici nel mercato unico dell'UE su un periodo di 10 anni, nonché le azioni intraprese dalla Commissione e dagli Stati membri per individuare e affrontare gli ostacoli a procedure di gara competitive, al fine di ottenere un miglior rapporto qualità/prezzo. Per analizzare l'evoluzione del livello di concorrenza nel tempo e l'impatto della riforma del 2014 sui livelli di concorrenza e sul conseguimento degli obiettivi della riforma, la Corte ha utilizzato i dati aperti disponibili sugli appalti pubblici nell'UE nei 10 anni fino al 2021. Per procedere all'analisi dei dati, gli auditor della Corte hanno sviluppato un quadro di valutazione interattivo, che è disponibile al pubblico e consente un'ulteriore analisi dei dati raccolti ai fini dell'audit.

IV L'obiettivo dell'audit era approfondire e far conoscere il livello di concorrenza negli appalti pubblici dopo cinque anni dal termine ultimo fissato per il recepimento delle direttive sugli appalti pubblici negli ordinamenti nazionali. Attraverso le proprie raccomandazioni, la Corte intende contribuire a miglioramenti che potrebbero aiutare le amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri a ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo.

V La Corte conclude che, nel complesso, il livello di concorrenza negli appalti pubblici per la fornitura di lavori, beni e servizi è diminuito negli ultimi 10 anni nel mercato unico dell'UE. Vi è una ridotta consapevolezza del fatto che la concorrenza costituisce un requisito essenziale per far sì che gli appalti pubblici consentano acquisti con un buon rapporto qualità/prezzo. La Commissione e gli Stati membri non utilizzano sistematicamente i dati disponibili per individuare le cause profonde della modesta concorrenza ed hanno intrapreso solo azioni frammentarie per ridurre gli ostacoli alla concorrenza.

VI Dall'analisi dei dati disponibili effettuata dalla Corte è emerso un significativo aumento delle gare in cui veniva presentata un'offerta unica, un alto livello di aggiudicazioni dirette nella maggior parte degli Stati membri e un livello limitato di appalti transfrontalieri diretti tra Stati membri. Poiché diversi obiettivi della riforma del 2014 non sono stati raggiunti, la Corte conclude che l'entrata in vigore delle direttive del 2014 non ha prodotto alcun effetto dimostrabile. Al contrario, gli offerenti e le amministrazioni aggiudicatrici ritengono che le procedure di appalto pubblico comportino tuttora un notevole onere amministrativo, che la quota delle piccole e medie imprese che partecipano agli appalti pubblici non sia significativamente aumentata e che negli appalti pubblici si tenga raramente conto di aspetti strategici (ossia ambientali, sociali e di innovazione). Inoltre, i tassi di pubblicazione rimangono bassi e la trasparenza, che è una garanzia fondamentale contro i rischi di frode e corruzione, ne risente negativamente. La Corte rileva altresì che alcuni degli obiettivi della riforma del 2014 potrebbero talvolta confliggere con l'obiettivo generale di garantire la concorrenza negli appalti pubblici.

VII Dall'audit è emersa anche la necessità che la Commissione migliori il monitoraggio da essa effettuato sugli appalti pubblici: i dati raccolti sui contratti aggiudicati non sono affatto completi e non sono tutti accurati. Gli strumenti di monitoraggio di cui dispone la Commissione presentano inoltre carenze che ne limitano l'efficacia e la trasparenza.

VIII Infine, l'analisi della Corte mostra che sia la Commissione che gli Stati membri non prestano sufficiente attenzione alla concorrenza negli appalti pubblici. Rare sono le iniziative volte ad analizzare i dati sugli appalti pubblici e individuare le ragioni della diminuzione del livello di concorrenza, e la Commissione e gli Stati membri sono solo limitatamente consapevoli del problema. Nonostante la Commissione abbia varato una strategia per gli appalti pubblici nel 2017, da allora sono state intraprese solo poche azioni per studiare o affrontare le cause della ridotta concorrenza negli appalti pubblici.

IX Per queste ragioni, la Corte invita la Commissione a:

- o chiarire gli obiettivi degli appalti pubblici e definirne la priorità;
- o colmare le lacune relative ai dati raccolti sugli appalti pubblici;
- o migliorare gli strumenti di monitoraggio per consentire una migliore analisi;
- o analizzare più nei dettagli le cause profonde e presentare misure per superare i principali ostacoli alla concorrenza negli appalti pubblici.

Introduzione

Appalti pubblici nell'Unione europea

01 Gli appalti pubblici sono il processo attraverso il quale gli enti pubblici acquisiscono lavori, beni e servizi mediante una procedura aperta e concorrenziale, al fine di ottenere prestazioni di qualità e un buon rapporto qualità/prezzo. Ogni anno vengono spesi per questo tipo di appalti circa 2 000 miliardi di euro, che corrispondono approssimativamente al 14 % del prodotto interno lordo (PIL) dei 27 Stati membri dell'UE¹ (qui di seguito "UE-27"). Gli appalti pubblici sono quindi uno dei principali motori della crescita economica e dell'occupazione.

02 Ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo nell'acquisto di lavori, beni e servizi è un obiettivo fondamentale degli appalti pubblici. La concorrenza, ossia la partecipazione alle procedure di appalto pubblico di un numero sufficiente di fornitori presenti sul mercato, costituisce un requisito essenziale per conseguire tale obiettivo.

03 Nel mercato unico dell'UE, i contratti pubblici dovrebbero essere aggiudicati all'offerta migliore, indipendentemente dal paese di origine dell'impresa che presenta l'offerta. Ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 2, del TFUE, "il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali [...]". La scelta delle imprese più efficienti contribuisce a rendere i mercati più competitivi e salvaguarda l'interesse pubblico.

04 La regolamentazione degli appalti pubblici nell'UE può rappresentare pertanto un motore dell'economia, potrebbe rafforzare l'integrazione europea, accresce la competitività delle imprese europee e rafforza il rispetto dei principi di trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione, riconoscimento reciproco, proporzionalità ed efficienza, riducendo in tal modo il rischio di frode e corruzione.

¹ [Pagina Internet della DG GROW sugli appalti pubblici](#) (al giugno 2023).

Il quadro giuridico dell'UE in materia di appalti pubblici

Le direttive sugli appalti pubblici

05 Il quadro giuridico dell'UE in materia di appalti pubblici mira a garantire l'applicazione di un insieme armonizzato di norme e procedure al momento dell'aggiudicazione dei contratti. Tale quadro include diverse direttive. Due direttive sono state oggetto di una riforma nel 2014:

- o la [direttiva 2014/24/UE](#) che definisce le norme generalmente applicabili in materia di appalti pubblici;
- o la [direttiva 2014/25/UE](#) sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

Nello stesso anno, è stata introdotta la [direttiva 2014/23/UE](#) sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

06 La procedura di appalto pubblico può essere suddivisa in cinque fasi (cfr. [figura 1](#)).

Figura 1 – Procedura di appalto pubblico



Fonte: Corte dei conti europea.

Contratti al di sopra e al di sotto delle soglie UE

07 Le tre direttive si applicano direttamente alle gare per contratti il cui valore supera uno specifico importo. Dal 1° gennaio 2022, le principali **soglie** sono fissate a:

- 5 382 000 euro per lavori pubblici;
- 140 000 euro per contratti dell'amministrazione centrale;
- 215 000 euro per contratti delle amministrazioni locali e regionali;
- 750 000 per i contratti di servizi sociali e di altri servizi specifici.

08 Al di sotto di tali soglie si applicano le norme nazionali, che devono però rispettare anche i principi generali enunciati nelle direttive.

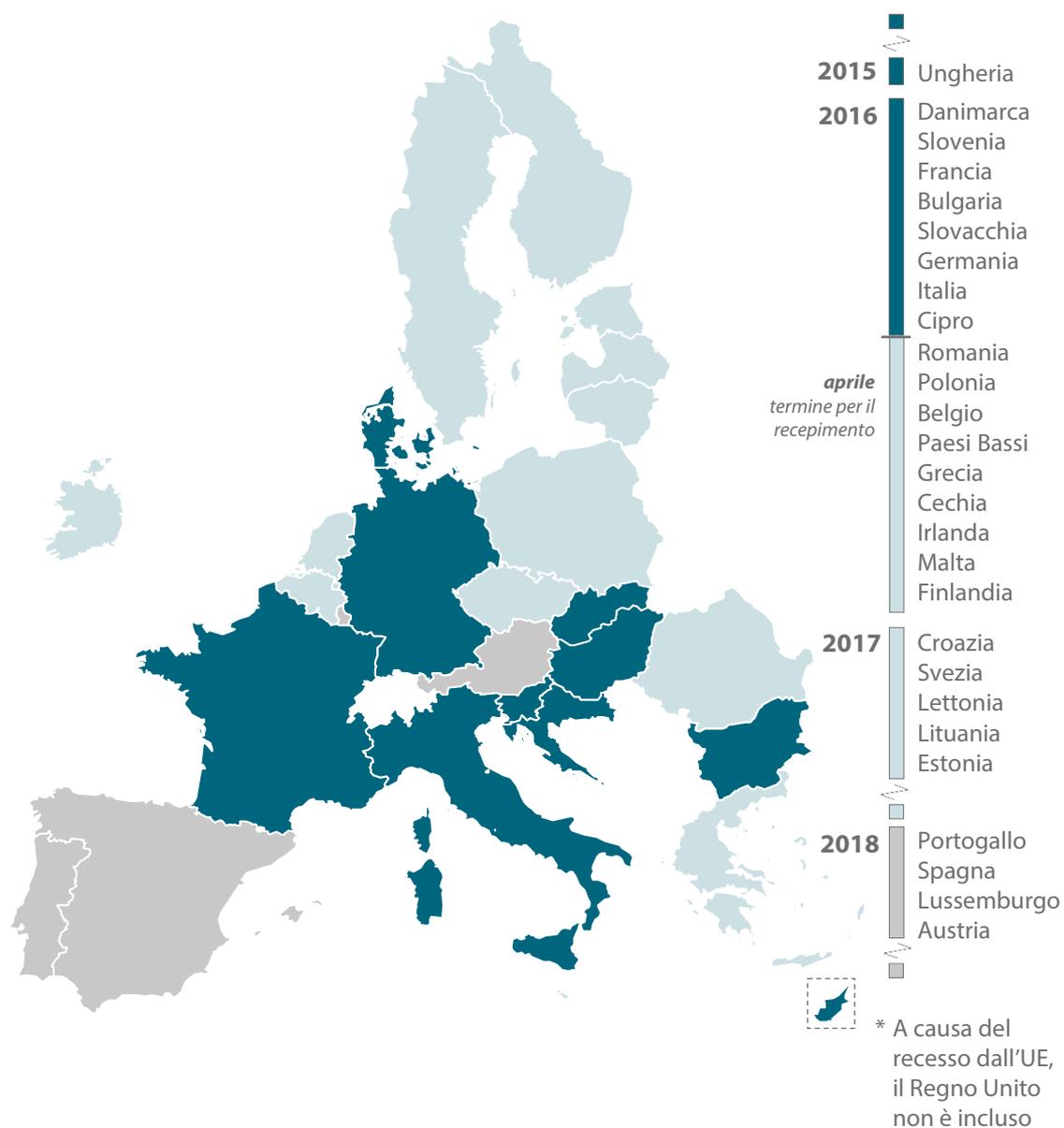
La riforma delle direttive del 2014

09 La riforma delle direttive del 2014 mirava a rendere gli appalti più flessibili, con procedure semplificate, migliorando al tempo stesso l'accesso delle PMI ai contratti pubblici e facilitando un uso più strategico degli appalti pubblici per produrre migliori risultati nell'ambito degli obiettivi sociali e di altri obiettivi di interesse pubblico. La riforma del 2014 mirava inoltre a rafforzare gli obblighi di trasparenza e a rafforzare le disposizioni in materia di integrità per contribuire alla lotta contro la corruzione e le frodi².

10 Gli Stati membri dell'UE (che allora erano 28) erano tenuti a recepire le direttive del 2014 nel diritto nazionale entro aprile 2016. La maggior parte di essi però ha tardato a farlo: quattro Stati membri (Austria, Lussemburgo, Portogallo e Spagna) hanno allineato la rispettiva legislazione nazionale in materia di appalti alla direttiva 2014/24/UE solo nel 2018, cioè soltanto alla fine, quando le modifiche sono entrate in vigore nel mercato unico (cfr. **figura 2**).

² "Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa", COM(2017) 572, pag. 3.

Figura 2 – Recepimento della direttiva 2014/24/UE per Stato membro (2015-2018)



Fonte: Corte dei conti europea.

Ruoli e responsabilità a livello nazionale e dell'UE

11 Oltre 250 000³ amministrazioni aggiudicatrici conducono procedure d'appalto nel mercato unico dell'UE. Si tratta di enti pubblici (a livello nazionale, regionale o locale), ma anche soggetti non pubblici che operano applicando condizioni specifiche e non concorrenziali. In ogni Stato membro vi è almeno un organismo pubblico responsabile della supervisione degli appalti pubblici.

12 All'interno della Commissione, due direzioni generali condividono la responsabilità in materia di appalti pubblici e attuazione delle direttive da parte degli Stati membri:

- o la direzione generale Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI (DG GROW), responsabile sia della politica in materia di appalti pubblici che del monitoraggio dell'attuazione delle relative direttive dell'UE da parte degli Stati membri;
- o l'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea⁴, che gestisce il sistema [Tenders Electronic Daily \(TED\)](#) ed anche i siti Internet *eTendering* e *eNotices*⁵.

Tenders Electronic Daily (TED)

13 Tutti i bandi o avvisi di gara e gli avvisi di aggiudicazione per appalti di valore superiore alla soglia UE applicabile devono essere pubblicati su TED, in modo che i potenziali fornitori siano informati delle future opportunità di appalto. Le amministrazioni aggiudicatrici possono anche pubblicare in TED anche le procedure il cui valore è inferiore alla soglia.

14 Secondo l'Ufficio delle pubblicazioni, nel 2020 sono stati pubblicati in TED oltre 640 000 bandi e avvisi che, stando alle stime, hanno riguardato 226 000 procedure di appalto pubblico, per un valore approssimativo di 800 miliardi di euro. Dal 2016, questi bandi o avvisi sono disponibili al pubblico sotto forma di dati aperti⁶.

³ Pagina Internet della DG GROW sugli appalti pubblici.

⁴ Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

⁵ Home page del sito Internet del TED.

⁶ Serie di dati TED su data.europa.eu.

15 Nel caso le amministrazioni aggiudicatrici utilizzino altre piattaforme su appalti pubblici per pubblicare i bandi o gli avvisi di gara, gli Stati membri devono verificare che tutti i dati relativi alle procedure di valore superiore alle soglie siano trasferiti in TED, in applicazione dell'articolo 51 della [direttiva 2014/24/UE](#).

Relazioni per paese degli Stati membri e quadro di valutazione del mercato unico della Commissione

16 Oltre al TED, la Commissione dispone di altri due strumenti per monitorare lo stato degli appalti pubblici nell'UE: innanzitutto, gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione, ogni tre anni, relazioni di monitoraggio per paese ⁷ (cfr. paragrafi [68-70](#)); in secondo luogo, la Commissione mantiene un [quadro di valutazione del mercato unico](#) ("il quadro di valutazione").

17 Il quadro di valutazione contiene un'apposita sezione che fornisce dati sugli appalti pubblici nell'UE sotto forma di 12 indicatori, disaggregati per paese. Tra questi indicatori, la Commissione ha ritenuto particolarmente pertinenti i seguenti tre e, fino a gennaio 2023, ha attribuito loro un peso triplo nel calcolo di un indicatore composito globale (cfr. [allegato I](#)):

- il tasso di appalti con "nessun bando o avviso di gara", che misura la percentuale di contratti aggiudicati alle società a seguito di una procedura negoziata in assenza di un bando (denominata anche "aggiudicazione diretta");
- il tasso di "offerte uniche", che misura la quota dei contratti aggiudicati per i quali vi era un solo offerente;
- il "tasso di pubblicazione", che misura il valore delle procedure di appalto pubblico pubblicizzate su TED in percentuale del PIL nazionale.

⁷ [Direttiva 2014/24/UE](#), articoli 83 e 85.

Estensione e approccio dell'audit

18 L'audit della Corte ha valutato il livello di concorrenza negli appalti pubblici nel mercato unico dell'UE su un periodo di 10 anni, nonché le azioni intraprese dalla Commissione e dagli Stati membri per individuare e affrontare gli ostacoli a procedure competitive, al fine di ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo. In particolare, la Corte ha esaminato:

- o l'evoluzione della concorrenza negli appalti pubblici nel mercato interno dell'UE, all'interno degli Stati membri e delle regioni e in specifici settori, tra il 2011 e il 2021, e l'eventuale impatto della riforma del 2014 a tale riguardo;
- o se gli altri obiettivi della riforma del 2014 delle direttive sugli appalti pubblici siano stati raggiunti;
- o se il monitoraggio attuato dalla Commissione sullo stato degli appalti pubblici nell'UE sia efficace;
- o se la Commissione e Stati membri abbiano analizzato i dati disponibili per individuare le cause profonde della perdita di concorrenza negli appalti pubblici e se abbiano adottato azioni correttive per invertire tale tendenza.

19 L'audit ha riguardato il periodo 2011-2021. Ciò ha permesso di verificare se il recepimento delle direttive del 2014 negli ordinamenti nazionali abbia avuto un impatto sullo stato degli appalti pubblici nei diversi Stati membri. La direttiva 2009/81/CE sugli appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza non è stata inclusa nell'ambito dell'audit, in quanto non era oggetto della riforma del 2014.

20 Ai fini dell'audit la Corte si è concentrata, in linea con il proprio concetto di concorrenza, (cfr. paragrafo **02**), sui tre indicatori con peso triplo nel quadro di valutazione (cfr. paragrafo **17**): essi sono infatti indicativi di un livello di concorrenza limitata, o addirittura inesistente, e sono pertanto ampiamente accettati come segnale di un comportamento inefficiente del mercato che comporta un rischio per acquisti con "il miglior rapporto qualità/prezzo", e quindi il rischio di un uso inefficiente dei fondi pubblici. Possono inoltre essere un segnale di pratiche di corruzione, come quella di adattare su misura le specifiche di gara al fine di favorire determinate imprese.

21 Come parte del proprio lavoro, gli auditor della Corte hanno compilato un insieme di dati completo sugli appalti pubblici nel mercato unico dell'UE, che copre l'UE-27, più due paesi dello Spazio economico europeo (Islanda e Norvegia) e il Regno Unito (fino al momento del suo recesso dall'UE nel 2021). Questo insieme di dati è basato sui dati TED presentati dalla Commissione su data.europa.eu, integrati da dati aperti più dettagliati sugli appalti pubblici (da [Opentender.eu](https://opentender.eu)). Tale insieme di dati consente di analizzare le tendenze, poiché riguarda un periodo di 11 anni (dal 2011 al 2021). Data la natura specifica dei contratti di concessione, questi non sono stati presi in considerazione in tale analisi. I dati raccolti dai sistemi nazionali di appalto differiscono da uno Stato membro all'altro e non consentono pertanto un adeguato confronto: non sono stati quindi inclusi nell'insieme di dati considerato dalla Corte, così come i dati TED sulle procedure sotto soglia UE.

22 Gli auditor della Corte hanno poi analizzato i dati in cooperazione con esperti di scienza dei dati specializzati in appalti pubblici. L'*allegato II* fornisce ulteriori dettagli sull'approccio e sulla metodologia adottati. A causa dei valori mancanti, e al fine di consentire la comparabilità tra gli Stati membri, l'analisi dei dati è stata basata sul numero di procedure di appalto pubblico e non sul loro valore monetario.

23 Per l'analisi dei dati, la Corte ha sviluppato un quadro di valutazione interattivo (il "quadro di valutazione degli appalti pubblici della Corte dei conti europea"). Questo strumento è accessibile al pubblico⁸ e consente a chiunque fosse interessato di analizzare ulteriormente i dati raccolti ai fini del presente audit, filtrandoli per Stato membro, regione (livello NUTS-2, in base alla classificazione comune delle unità territoriali per la statistica) e settore economico. L'*allegato III* riporta le istruzioni per l'uso di questo strumento.

24 La Corte ha condotto un'indagine e tenuto colloqui per integrare le informazioni quantitative ottenute dall'analisi dei dati con informazioni qualitative e per comprendere meglio le opinioni degli Stati membri sullo stato degli appalti pubblici e sulle possibili cause profonde della limitata concorrenza negli appalti pubblici nei rispettivi paesi, nonché su eventuali azioni di mitigazione adottate al riguardo dalla Commissione.

⁸ https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

25 L'indagine tramite questionario è stata inviata a circa 400 contatti presso le autorità che si occupano di questioni relative agli appalti pubblici nell'UE-27, alcune delle quali erano state designate dai rispettivi Stati membri per partecipare ai gruppi di lavoro della Commissione sugli appalti pubblici. Le domande riguardavano:

- o lo stato degli appalti pubblici nel paese, presentato nel rispettivo quadro di valutazione del mercato unico;
- o le sfide in materia di appalti pubblici concorrenziali nel paese;
- o la cooperazione con la Commissione;
- o i problemi specifici in materia di appalti pubblici nel paese.

26 Gli auditor hanno tenuto colloqui approfonditi con rappresentanti degli organismi di vigilanza in sei Stati membri: Croazia, Danimarca, Grecia, Ungheria, Lussemburgo e Polonia. I sei Stati membri sono stati selezionati sulla base dell'analisi dei dati e dei risultati dell'indagine, in modo da rappresentare le diverse performance.

27 Gli auditor hanno inoltre passato in rassegna la normativa vigente, le comunicazioni e gli orientamenti della Commissione, la letteratura accademica, studi e documenti strategici.

28 Infine, hanno organizzato una tavola rotonda in materia di appalti pubblici con esperti dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, del mondo accademico e delle organizzazioni di imprenditori e società di consulenza, per ottenere il loro parere sullo stato degli appalti pubblici nell'UE.

29 L'obiettivo dell'audit era approfondire e sensibilizzare sul livello di concorrenza raggiunto negli appalti pubblici dopo cinque anni dal termine per il recepimento delle direttive sugli appalti pubblici negli ordinamenti nazionali. Le raccomandazioni formulate intendono contribuire ad introdurre miglioramenti che potrebbero aiutare le amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri a ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo negli acquisti.

Osservazioni

In base agli indicatori fondamentali, negli ultimi 10 anni vi è stata meno concorrenza negli appalti pubblici

30 Gli auditor della Corte hanno proceduto ad un'analisi approfondita dei dati registrati dagli Stati membri in TED, al fine di valutare l'evoluzione del livello di concorrenza per lavori, beni e servizi sia nel mercato unico dell'UE che all'interno di ciascuno degli Stati membri dell'UE-27 nel periodo 2011-2021. In particolare, hanno creato serie storiche per i tre indicatori fondamentali per misurare la concorrenza negli appalti pubblici ("nessun bando o avviso di gara", "offerte uniche" e "numero di offerenti") sulla base dei dati registrati in TED per le procedure sopra soglia (cfr. [allegato II](#)). Hanno considerato inoltre le differenze regionali e settoriali ed esaminato l'evoluzione nel tempo degli appalti transfrontalieri diretti, dato che quest'ultimo è un altro indicatore pertinente. Infine, hanno verificato l'evoluzione dei prezzi di lavori, beni e servizi appaltati dalle autorità pubbliche, dal momento che aumenti dei prezzi superiori al tasso d'inflazione potrebbero essere anch'essi un indicatore di una scarsa concorrenza.

Molte aggiudicazioni dirette in diversi Stati membri

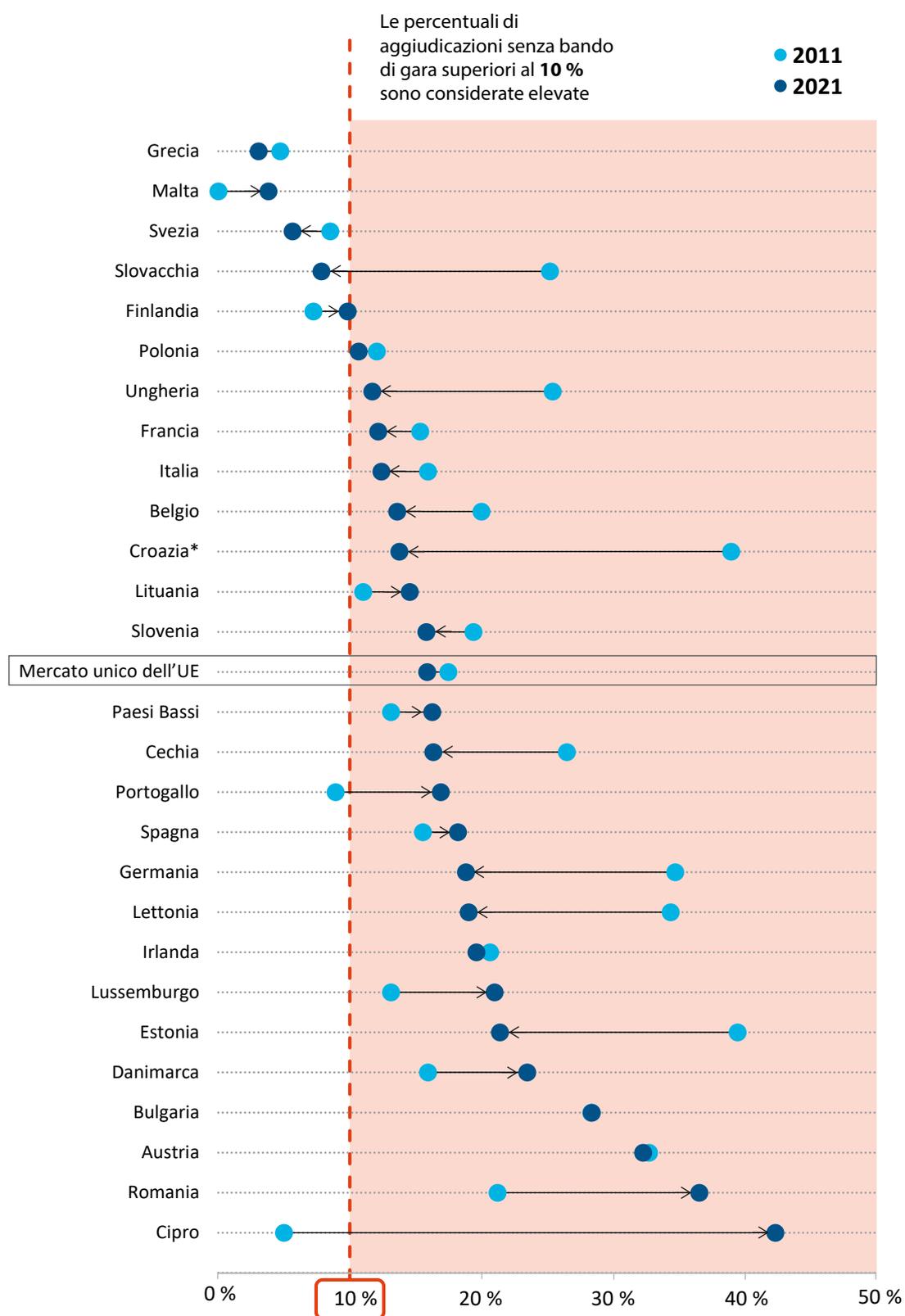
31 L'aggiudicazione diretta si ha quando un'autorità pubblica non pubblica un bando o avviso di gara ma contatta una o più imprese direttamente, chiedendo loro di presentare un'offerta. Tali aggiudicazioni sono misurate dall'indicatore "nessun bando o avviso di gara". Per definizione, tale approccio limita la concorrenza. Se viene contattata una sola impresa, non c'è alcuna concorrenza.

32 In base direttive dell'UE in materia di appalti pubblici, tale approccio è consentito solo in circostanze eccezionali⁹, ad esempio nei casi in cui non sia stata presentata alcuna offerta o nessuna offerta appropriata in esito ad una procedura aperta o ristretta, per ragioni di estrema urgenza, quando l'aggiudicazione fa seguito ad un concorso di progettazione o per nuovi lavori consistenti nella ripetizione di lavori analoghi alle medesime condizioni.

⁹ Direttiva 2014/24/UE, articolo 32.

33 Nel 2021 le aggiudicazioni con “nessun bando o avviso di gara” hanno rappresentato circa il 15,8 % di tutte le procedure di appalto nel mercato unico dell’UE segnalate dagli Stati membri su TED. Dall’analisi della Corte è emerso inoltre che il tasso di aggiudicazioni dirette varia da uno Stato membro all’altro. Nel 2021, il tasso medio di aggiudicazioni dirette variava dal 3,1 % (Grecia) al 42,3 % (Cipro), mostrando così differenze significative tra le pratiche in materia di appalti pubblici applicate dalle amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri. In alcuni Stati membri (ad esempio, Germania), il ricorso alle aggiudicazioni dirette è diminuito nel periodo in esame, in altri (ad esempio, Irlanda) è rimasto stabile, mentre in altri ancora (ad esempio, Cipro) è fortemente aumentato. Nel quadro di valutazione, un tasso di aggiudicazioni senza bando o avviso di gara superiore al 10 % è considerato un segnale di allarme (*red flag*) e nel 2021 la maggioranza degli Stati membri (23 su 27) rientrava in questa categoria (cfr. [figura 3](#)).

Figura 3 – Nessun bando o avviso di gara – percentuale per Stato membro (2011 e 2021)

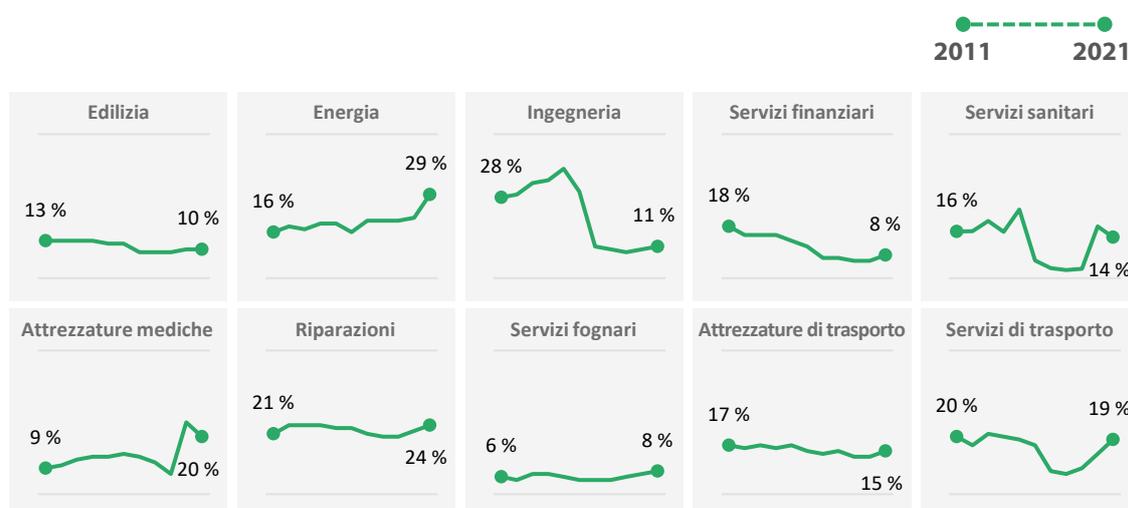


* I dati per la Croazia sono disponibili a partire dal 2013, anno dell'adesione all'UE.

Fonte: Quadro di valutazione della Corte dei conti europea, sezione "Pratiche di gara"

34 La Corte ha inoltre riscontrato una notevole eterogeneità tra settori economici per quanto riguarda il tasso di aggiudicazioni dirette e l'evoluzione di tale tasso nel tempo (cfr. [figura 4](#)). Ad esempio, nel periodo di 11 anni in esame, le aggiudicazioni dirette di servizi finanziari sono state sempre meno utilizzate, mentre nel 2021 quelle nel settore dell'energia sono state le più numerose. Ciò dimostra che l'approccio delle amministrazioni aggiudicatrici alle aggiudicazioni dirette, in assenza di qualsiasi concorrenza, varia notevolmente da un settore economico all'altro e anche nel tempo.

Figura 4 – Nessun bando o avviso di gara – percentuale per settore selezionato (2011 e 2021)



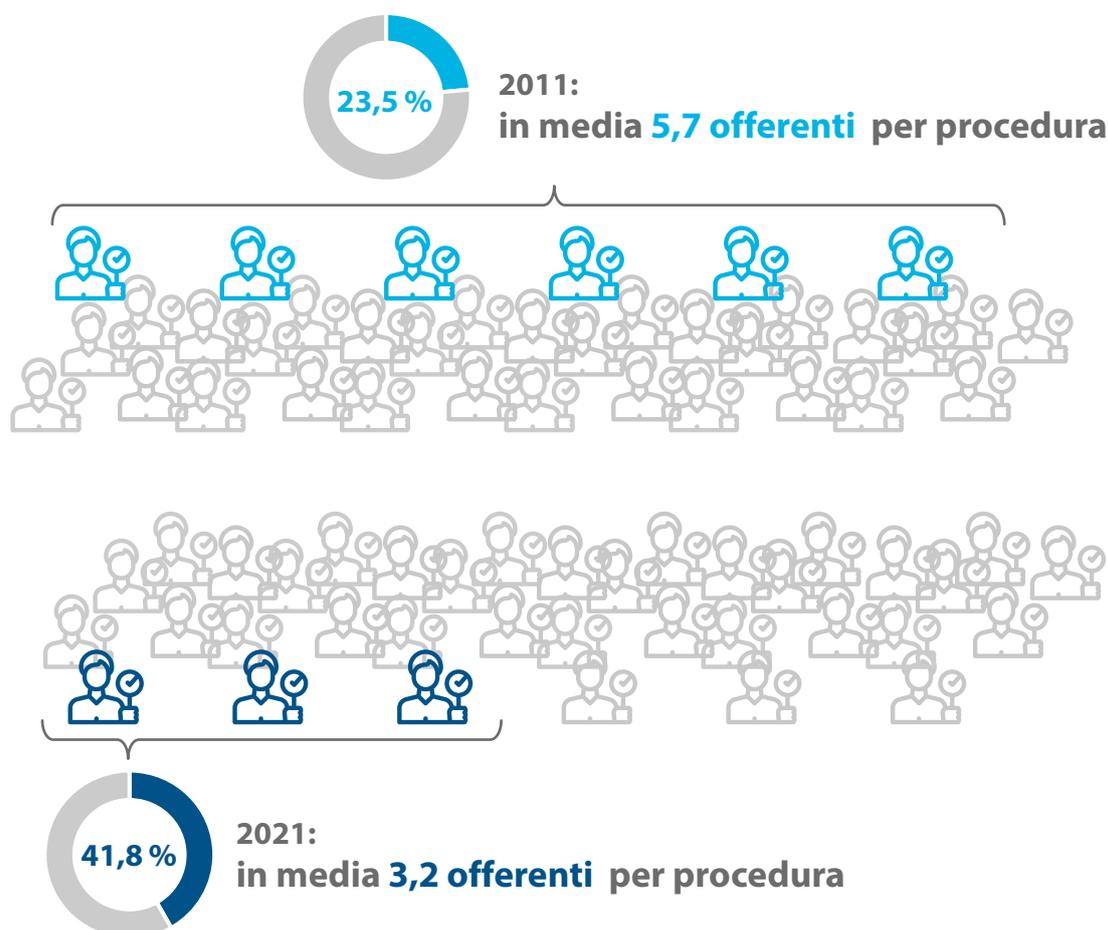
Fonte: Quadro di valutazione della Corte dei conti europea, sezione "Pratiche di gara"

La percentuale di procedure con offerta unica è quasi raddoppiata negli ultimi 10 anni

35 Le procedure di gara con offerta unica sono quelle in cui una sola impresa dimostra interesse e presenta un'offerta per un dato appalto pubblico. In tali situazione, poiché non vi è alcuna concorrenza, l'amministrazione aggiudicatrice o accetta l'unica offerta pervenuta o annulla la procedura.

36 Nel periodo 2011-2021, il tasso di procedure con offerta unica nel mercato unico dell'UE è aumentato significativamente, passando dal 23,5 % (2011) al 41,8 % (2021) di tutte le procedure. Allo stesso tempo, il numero di offerenti per procedura si è quasi dimezzato, diminuendo da una media di 5,7 offerenti a 3,2 offerenti per procedura (cfr. [figura 5](#)).

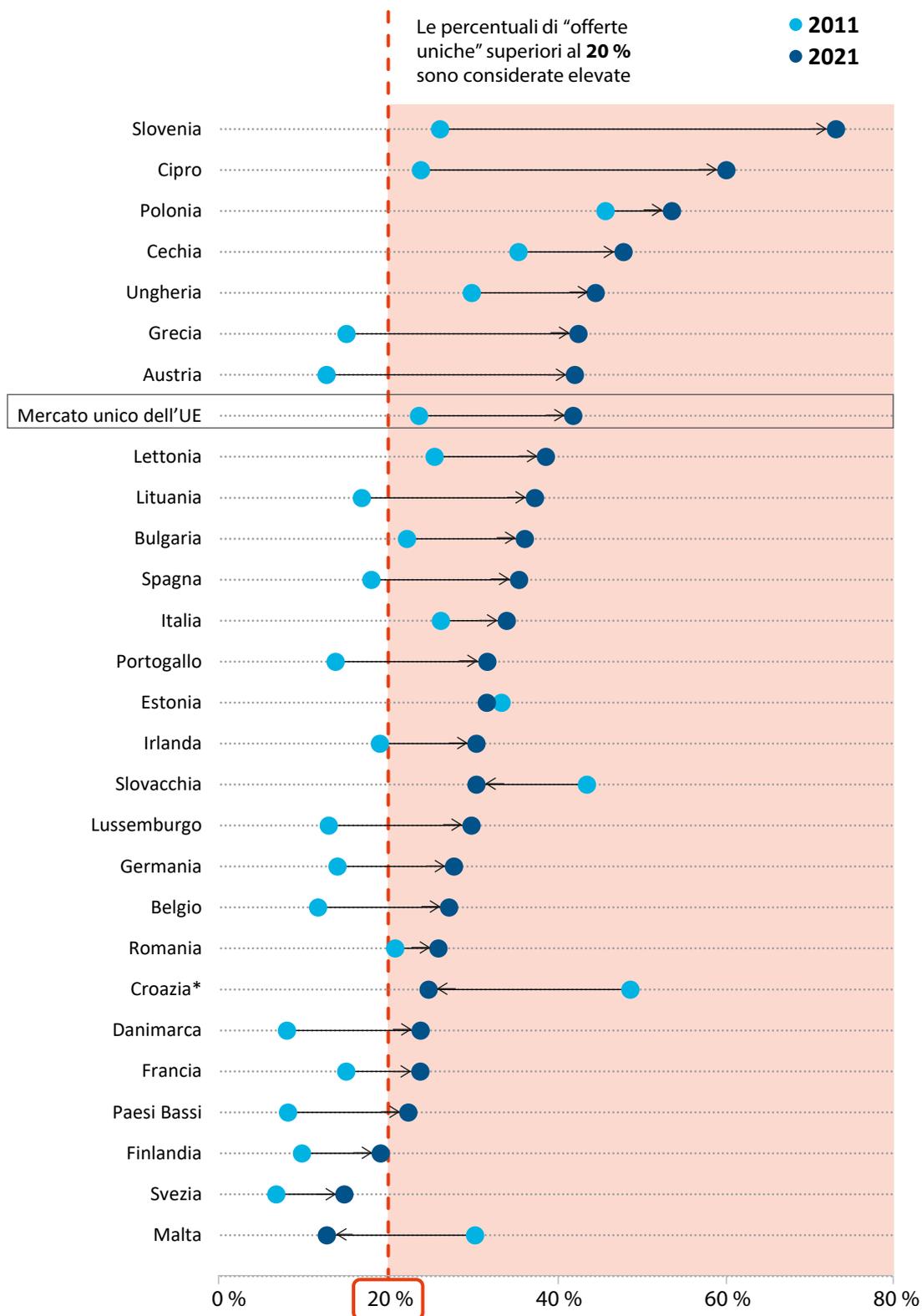
Figura 5 – Tasso di offerte uniche e numero medio di offerenti (2011 e 2021)



Fonte: Quadro di valutazione della Corte dei conti europea, sezione "Indicatori di concorrenza".

37 La Corte ha inoltre rilevato differenze significative da uno Stato membro all'altro: la tendenza delle offerte uniche è aumentata più di tutti in Austria, Danimarca, Grecia, Paesi Bassi e Slovenia. I soli Stati membri in cui le offerte uniche sono diminuite sono stati la Croazia, dopo l'adesione all'UE e l'ingresso nel mercato unico, Malta e la Slovacchia. Analogamente, i dati mostrano differenze significative nel livello complessivo delle offerte uniche. Alla fine del 2021, la percentuale di offerte uniche era inferiore al 20 % di tutte le procedure in solo tre Stati membri (Finlandia, Malta e Svezia), mentre i livelli a Cipro, in Polonia e Slovenia superavano il 50 %. Il 20 % è la soglia di allarme nel quadro di valutazione (cfr. [figura 6](#)).

Figura 6 – Offerte uniche – percentuale per Stato membro (2011 e 2021)



* I dati per la Croazia sono disponibili a partire dal 2013, anno dell'adesione all'UE.

Fonte: Quadro di valutazione della Corte dei conti europea, sezione "Indicatori di concorrenza".

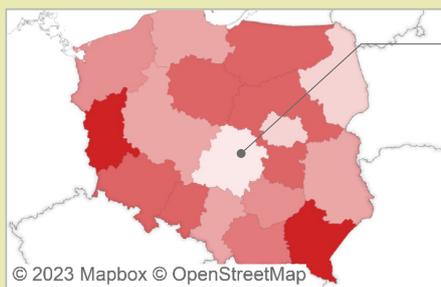
38 La Corte ha individuato inoltre differenze significative nel livello di offerte uniche tra regioni e settori economici. Il **riquadro 1** riporta esempi di tali differenze regionali.

Riquadro 1

Differenze regionali nei livelli di concorrenza: esempi di quattro Stati membri nel periodo 2011-2021

GRECIA

La **regione del Peloponneso** ha il tasso di offerte uniche più alto sia della Grecia che dell'UE (66,5 % di tutte le gare d'appalto).



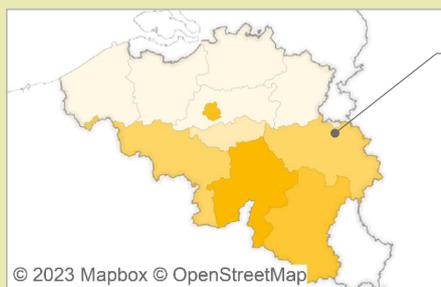
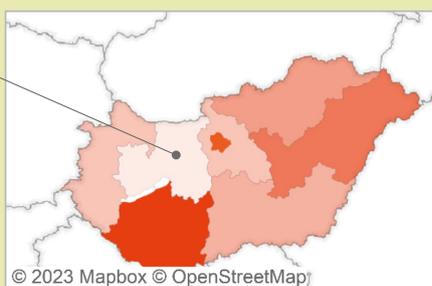
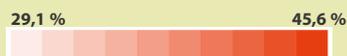
POLONIA

La regione di **Lodz** ha un tasso di offerte uniche significativamente inferiore rispetto ad altre parti del paese.



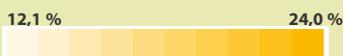
UNGHERIA

Il **Transdanubio centrale** ha un tasso di offerte uniche del 29,1 %, mentre regione del Transdanubio meridionale ha un tasso del 45,6 %.



BELGIO

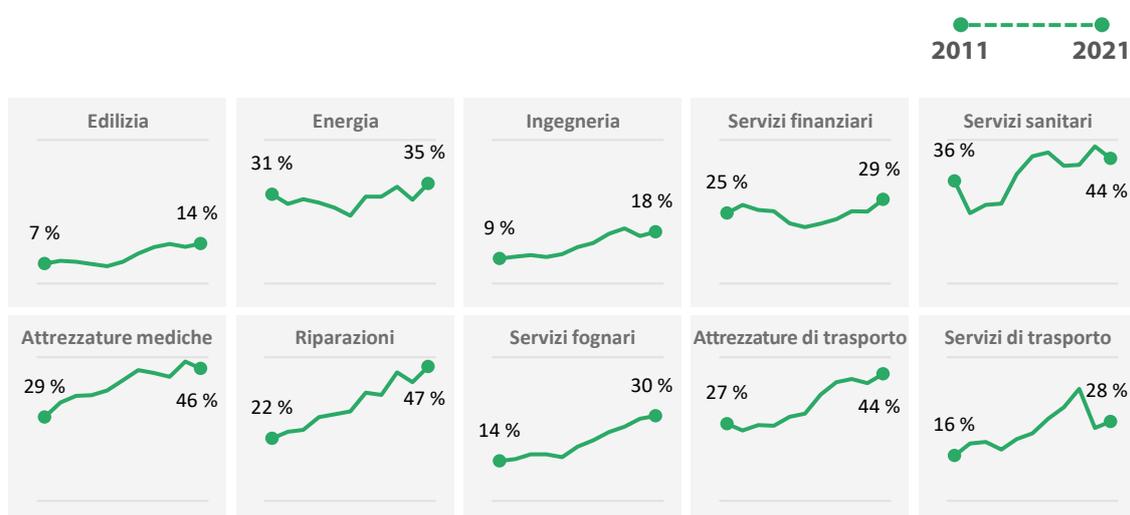
Il tasso di offerte uniche nelle **province della Vallonia e di Bruxelles-Capitale** è quasi il doppio rispetto a quello delle Fiandre.



Fonte: Quadro di valutazione della Corte dei conti europea, sezione "Concorrenza nel paese".
Sfondo della mappa © [Mapbox](#) e © [OpenStreetMap](#); contributi sotto licenza Creative Commons Attribuzione-Condividi allo stesso modo 2.0 Generico (CC BY-SA).

39 Gli auditor della Corte hanno inoltre effettuato un'analisi di settori economici specifici: edilizia, energia, ingegneria, servizi finanziari, servizi sanitari, attrezzature mediche, riparazioni, servizi fognari, attrezzature di trasporto e servizi di trasporto. Sebbene la Corte abbia riscontrato un aumento significativo delle offerte uniche in tutti i settori economici, il settore dell'edilizia ha registrato risultati migliori rispetto agli altri, con un livello complessivo di offerte uniche inferiore ed un aumento più lento nel tempo. Al confronto, i servizi sanitari e i servizi e le attrezzature di trasporto registrano tassi di offerte uniche superiori ed in crescita (cfr. *figura 7*).

Figura 7 – Offerte uniche – percentuale per settore selezionato (2011 e 2021)



Fonte: Quadro di valutazione della Corte dei conti europea, sezione "Indicatori di concorrenza".

40 Nel complesso, l'analisi della Corte sui dati relativi alle offerte uniche indica che il livello di concorrenza negli appalti pubblici nel mercato interno dal 2011 è diminuito. Inoltre, il livello di aggiudicazioni dirette rimane elevato nella maggior parte degli Stati membri. L'entrata in vigore delle direttive del 2014 non ha quindi avuto alcun effetto dimostrabile sul livello delle offerte uniche e delle aggiudicazioni dirette.

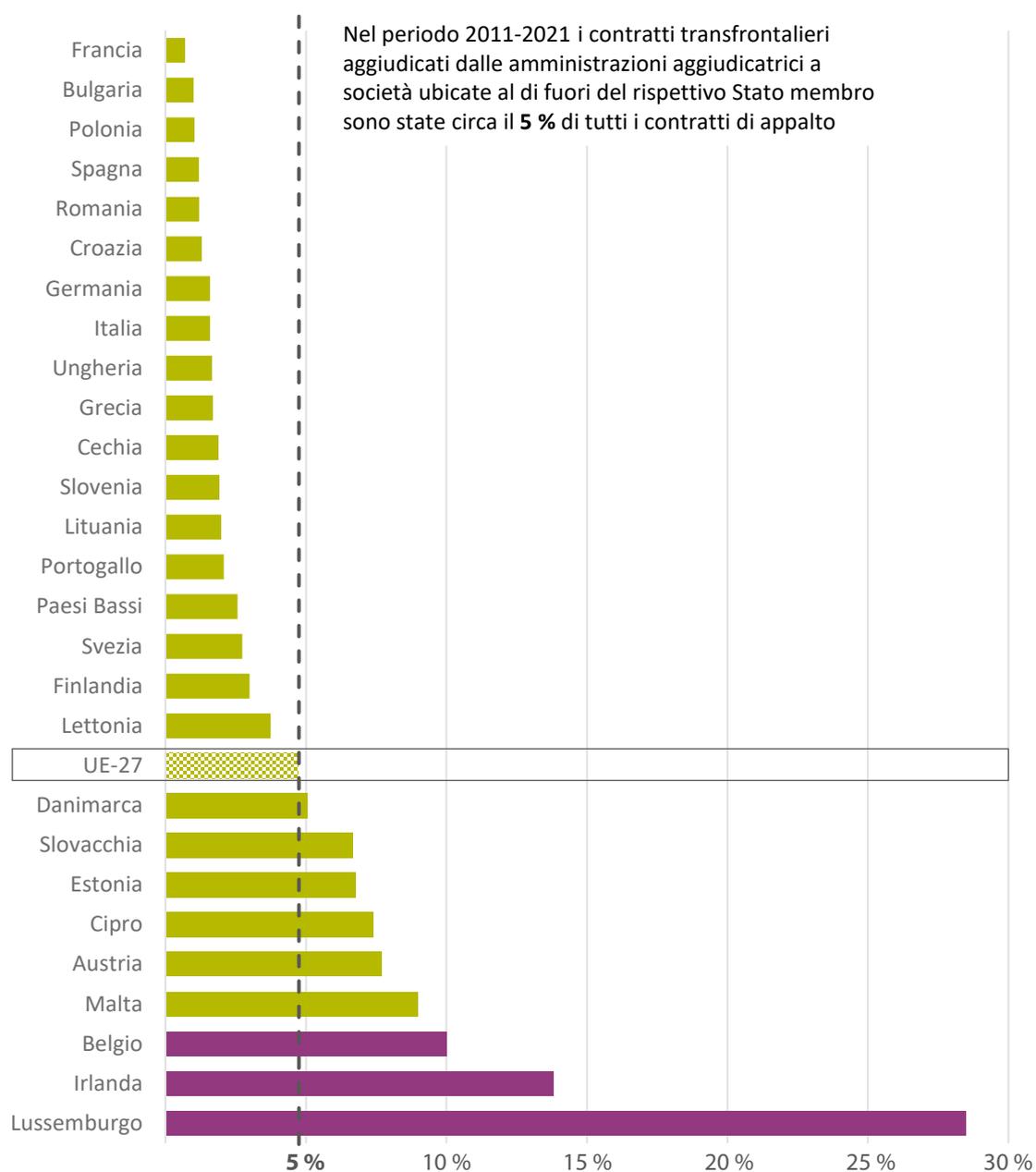
Gli appalti transfrontalieri diretti rappresentano circa il 5 % di tutti i contratti aggiudicati

41 Una preoccupazione costante era il volume limitato degli appalti transfrontalieri diretti, che hanno pertanto avuto un impatto limitato sull'integrazione economica. Prima dell'istituzione del mercato unico alla fine del 1992, i contratti transfrontalieri aggiudicati direttamente dalle amministrazioni ad imprese di altri Stati membri rappresentavano circa il 2 %¹⁰ di tutti i contratti d'appalto. Questa quota si è mantenuta stabile nel periodo 2011-2021 a circa il 5 %, in media, dei contratti pubblici.

42 Ancora una volta, i dati mostrano significative differenze tra paesi. Nel periodo 2011-2021, le amministrazioni aggiudicatrici della maggior parte degli Stati membri, comprese quelle di tutti i più grandi, hanno aggiudicato meno del 5 % degli appalti di lavori, beni e servizi a società situate all'estero. Solo tre paesi hanno aggiudicato oltre il 10 % dei loro contratti cumulati nello stesso periodo (2011-2021) a imprese estere: Lussemburgo (quasi il 30 %), Irlanda (15 %) e Belgio (circa il 10 %); cfr. *figura 8*.

¹⁰ Parlamento europeo, *Nota tematica sui contratti di pubblico appalto*.

Figura 8 – Media degli scambi transfrontalieri diretti negli Stati membri dell’UE (2011-2021)



Fonte: Corte dei conti europea.

43 Gli scambi transfrontalieri possono anche essere realizzati indirettamente, tramite consorzi di partner provenienti da diversi Stati membri oppure attraverso controllate locali di società straniere. Ad esempio, le grandi imprese UE¹¹ nei settori finanziario, energetico ed edile hanno controllate nella maggior parte o addirittura in tutti gli Stati membri.

44 Uno studio della Commissione¹² sulla penetrazione transfrontaliera nel periodo 2016-2019 ha rilevato che le aggiudicazioni transfrontaliere indirette rappresentavano circa il 20 % di tutte le procedure di appalto per contratti del valore inferiore ai 200 milioni di euro, mentre le aggiudicazioni transfrontaliere dirette rappresentavano circa il 2,4 %. Nel caso di appalti di valore superiore a 200 milioni di euro¹³, le aggiudicazioni transfrontaliere indirette costituivano circa il 28 % di tutte le procedure e le aggiudicazioni transfrontaliere dirette il 6 %. Tuttavia, poiché i dati TED non consentono di individuare le aggiudicazioni transfrontaliere indirette (principalmente perché non esiste un identificativo unico per gli operatori economici), la Corte non può effettuare una propria analisi per confermare tali cifre.

Assenza di monitoraggio sui prezzi di lavori, beni e servizi acquistati attraverso appalti pubblici

45 Una riduzione della concorrenza comporta sempre il rischio di un aumento dei prezzi. Tuttavia, fino al 2020, l'inflazione nel mercato unico è rimasta stabile, al di sotto del 2 % ed è aumentata solo di recente¹⁴.

46 Non esistono tuttavia dati specifici sui prezzi dei lavori, beni e servizi pubblici. Né Eurostat né la DG GROW monitorano i prezzi degli appalti pubblici nell'UE e negli Stati membri. In assenza di tali informazioni, non è possibile valutare l'impatto dei cambiamenti dei livelli di concorrenza sui prezzi né il costo dell'assenza di concorrenza.

¹¹ Statista, *Market capitalization of leading companies on Euronext stock exchange*, a febbraio 2023 ([statista.com](https://www.statista.com)).

¹² Commissione, *Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market*.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Pagina Internet della DG GROW [sull'inflazione](#).

Gli obiettivi principali della riforma delle direttive del 2014 non sono ancora stati raggiunti: semplificazione, accesso per le PMI e appalti strategici

47 La riforma del 2014 mirava a introdurre numerosi cambiamenti nel modo in cui le amministrazioni aggiudicatrici conducono gli appalti. La Corte ha esaminato tre aspetti specifici per verificare se gli obiettivi fossero stati raggiunti al momento dell'audit: la semplificazione delle procedure di appalto, un accesso più agevole per le piccole e medie imprese (PMI) e il ricorso agli appalti strategici. A tal fine, ha esaminato gli insiemi di dati sugli appalti pubblici per il periodo 2011-2021 e ha ottenuto elementi probatori attraverso una indagine e dei colloqui.

Gli appalti pubblici non sono diventati più semplici da gestire

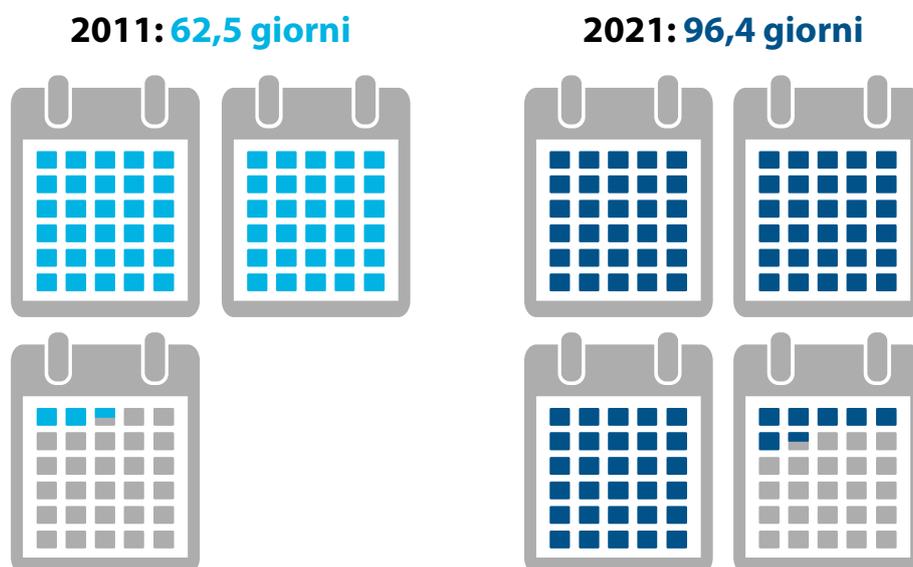
La durata delle procedure amministrative è aumentata del 50 % dal 2011

48 L'onere amministrativo delle procedure di appalto pubblico è generalmente percepito come gravoso, sia dagli offerenti che dalle amministrazioni aggiudicatrici. Più della metà dei partecipanti all'indagine ha sottolineato inoltre che la durata delle procedure amministrative costituisce un forte deterrente alla partecipazione agli appalti pubblici.

49 Dai colloqui è emerso che le procedure sono eccessivamente complicate e meno flessibili rispetto a quelle del settore privato, e che non vi è stata alcuna semplificazione significativa per rendere i contratti pubblici più attraenti per le imprese.

50 Dall'analisi dei dati eseguita dalla Corte è emerso che le attuali procedure di aggiudicazione degli appalti durano molto più a lungo rispetto a 10 anni fa. In particolare, la durata del processo decisionale fino al momento dell'aggiudicazione del contratto, escluse le procedure di ricorso contro le decisioni di aggiudicazione, è passata da 62,5 giorni nel 2011 a 96,4 giorni nel 2021. L'entrata in vigore delle direttive del 2014 non ne ha abbreviato la durata (cfr. [figura 9](#)).

Figura 9 – Durata del processo decisionale fino al momento dell’aggiudicazione del contratto (2011 e 2021)



Fonte: quadro di valutazione della Corte dei conti europea, sezione “Pratiche di gara”.

L’impatto del documento di gara unico europeo e dei formulari elettronici non si è ancora concretizzato

51 Le direttive del 2014 hanno ampliato l’ambito di applicazione delle autodichiarazioni, che consentono agli offerenti e alle amministrazioni aggiudicatrici di confermare il rispetto di determinate condizioni, riducono l’onere amministrativo ed accelerano le procedure di aggiudicazione dei contratti.

52 Il documento di gara unico europeo (DGUE), introdotto dalla direttiva 2014/24/UE, fornisce un quadro per la gestione delle autodichiarazioni nel contesto della valutazione dei criteri di esclusione e di selezione (cfr. [riquadro 2](#)).

Riquadro 2

Il documento di gara unico europeo

Le amministrazioni aggiudicatrici devono definire i criteri per la selezione delle imprese (ad esempio, la capacità di fornire le prestazioni richieste, la situazione finanziaria, il pagamento integrale delle imposte, assenza di condanne penali ecc.) e elencare i criteri per l'esclusione nel DGUE per le proprie procedure d'appalto pubblico e devono condividerle online con i potenziali offerenti.

Questi possono confermare nel DGUE il rispetto dei criteri indicati, senza la necessità di allegare documenti giustificativi, che sono richiesti unicamente agli offerenti selezionati.

53 In una relazione sul DGUE pubblicata nel maggio 2017¹⁵ si sosteneva che, anche se tale documento aveva avuto un qualche impatto positivo, era ancora scarsamente diffuso ed utilizzato in molti Stati membri. Al momento in cui gli auditor della Corte hanno svolto le attività di audit sul campo, non era stata redatta alcuna relazione di follow up sull'uso dell'DGUE dal 2017 né erano disponibili statistiche aggiornate sul suo uso attuale.

54 La Commissione ha inizialmente fornito un servizio DGUE per sostenere la diffusione di tale documento. Tale servizio è cessato nel maggio 2019, una volta che tutti gli Stati membri ne avevano istituito uno.

55 Altri strumenti di semplificazione sono la digitalizzazione delle procedure per la pubblicazione dei contratti e la standardizzazione dei moduli per gli appalti per via elettronica. La riforma del 2014 prevedeva che la Commissione adottasse atti di esecuzione che stabilissero i formulari standard. Il primo di questi regolamenti di esecuzione è stato adottato nel 2015 e nel 2019 la Commissione ha adottato il regolamento di esecuzione sui formulari elettronici¹⁶, che specifica le modalità di attuazione pratica degli obblighi in materia di trasparenza e di pubblicazione. Si tratta di una iniziativa fondamentale di digitalizzazione che richiede l'uso dei formulari elettronici e di norme e terminologia comuni per migliorare la qualità dei dati registrati

¹⁵ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Riesame dell'applicazione pratica del documento di gara unico europeo (DGUE).

¹⁶ Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1780 della Commissione, che stabilisce modelli di formulari per la pubblicazione di avvisi e bandi nel settore degli appalti pubblici e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1986 ("formulari elettronici").

in TED dalle amministrazioni aggiudicatrici al fine di aumentare l'accesso di potenziali fornitori agli appalti pubblici.

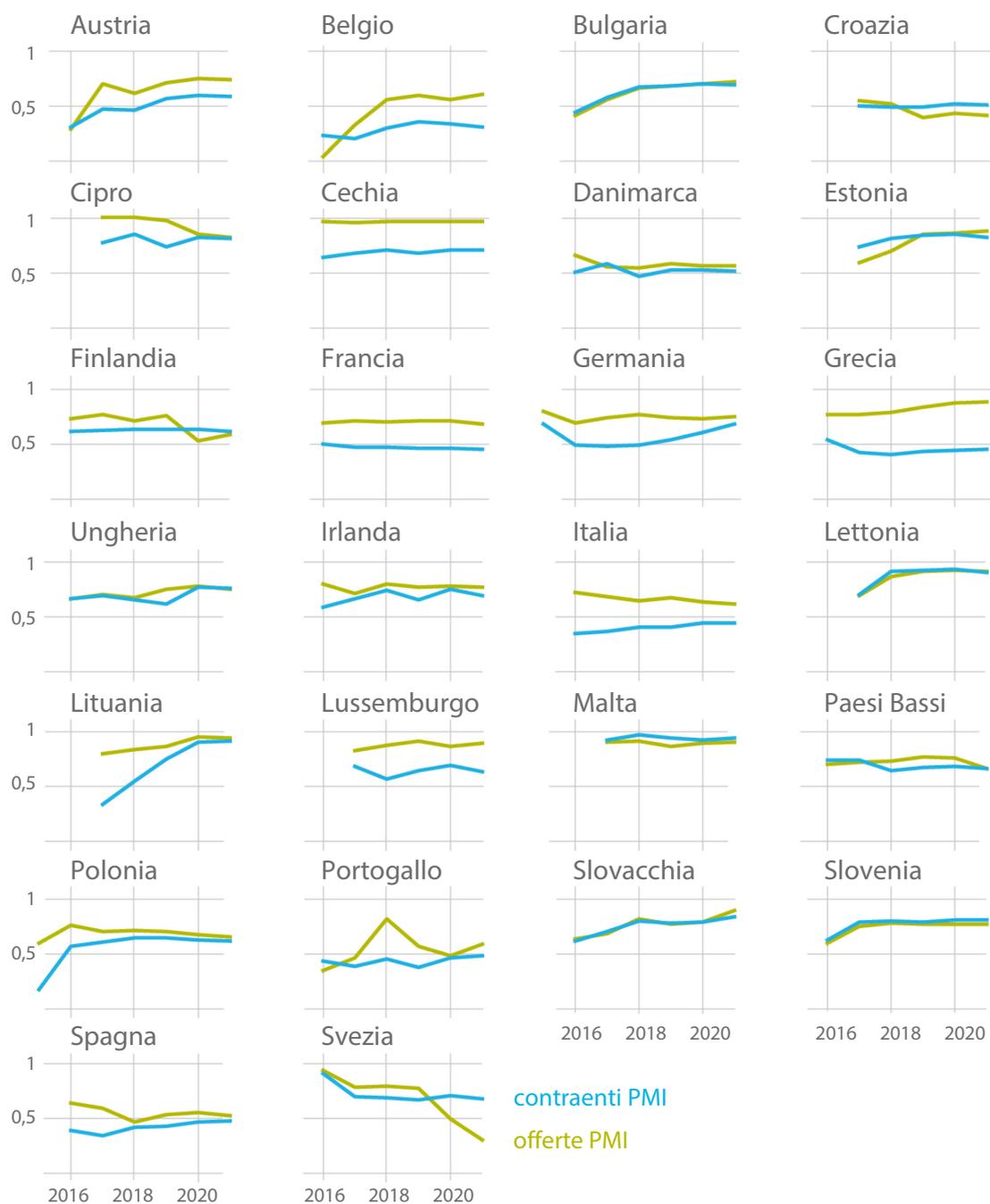
56 Tuttavia, al momento dell'audit l'introduzione dei formulari elettronici era ancora in corso, dato che è iniziata soltanto nel novembre 2022 e sarebbe rimasta facoltativa fino all'ottobre 2023. Nel frattempo, il portale TED accetta e visualizza sia gli avvisi e bandi attuali TED che i nuovi formulari elettronici per gli avvisi. Dei 432 520 avvisi o bandi pubblicati nei primi sei mesi dopo l'introduzione del regolamento sui formulari elettronici, solo 374 erano presentati con tale modalità. Ciò può essere dovuto in parte al fatto che il regolamento è stato modificato nel dicembre 2022, un mese dopo la sua entrata in vigore, per cui gli utenti potrebbero aver deciso di aspettare ad utilizzare la versione allora disponibile in attesa di eventuali altre modifiche.

La percentuale di appalti aggiudicati alle PMI non è complessivamente aumentata

57 L'alta partecipazione delle PMI agli appalti pubblici era un altro obiettivo importante della riforma delle direttive del 2014, che includeva disposizioni mirate per consentire la divisione in lotti. L'utilizzo dei lotti poteva potenzialmente aumentare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici e, ampliando la potenziale platea di fornitori, poteva anche accrescere la concorrenza.

58 Per l'analisi dei dati effettuata dalla Corte sono stati utilizzati due indicatori per misurare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici: i contraenti PMI e le offerte delle PMI. I dati per tutti gli Stati membri sono disponibili soltanto dal 2016 in poi. In genere, i dati non mostrano un aumento complessivo della partecipazione delle PMI (contraenti PMI e offerte delle PMI), ma la situazione varia da uno Stato membro all'altro. Ad esempio, Austria e Lituania hanno registrato un aumento del numero di PMI partecipanti, mentre Svezia e Finlandia hanno registrato una flessione, mentre nella maggior parte degli Stati membri il numero è rimasto sostanzialmente stabile (cfr. [figura 10](#)).

Figura 10 – Partecipazione delle PMI – quota di contraenti e offerte (2016-2021)



Note: disponibilità di dati non soddisfacente per la Romania.

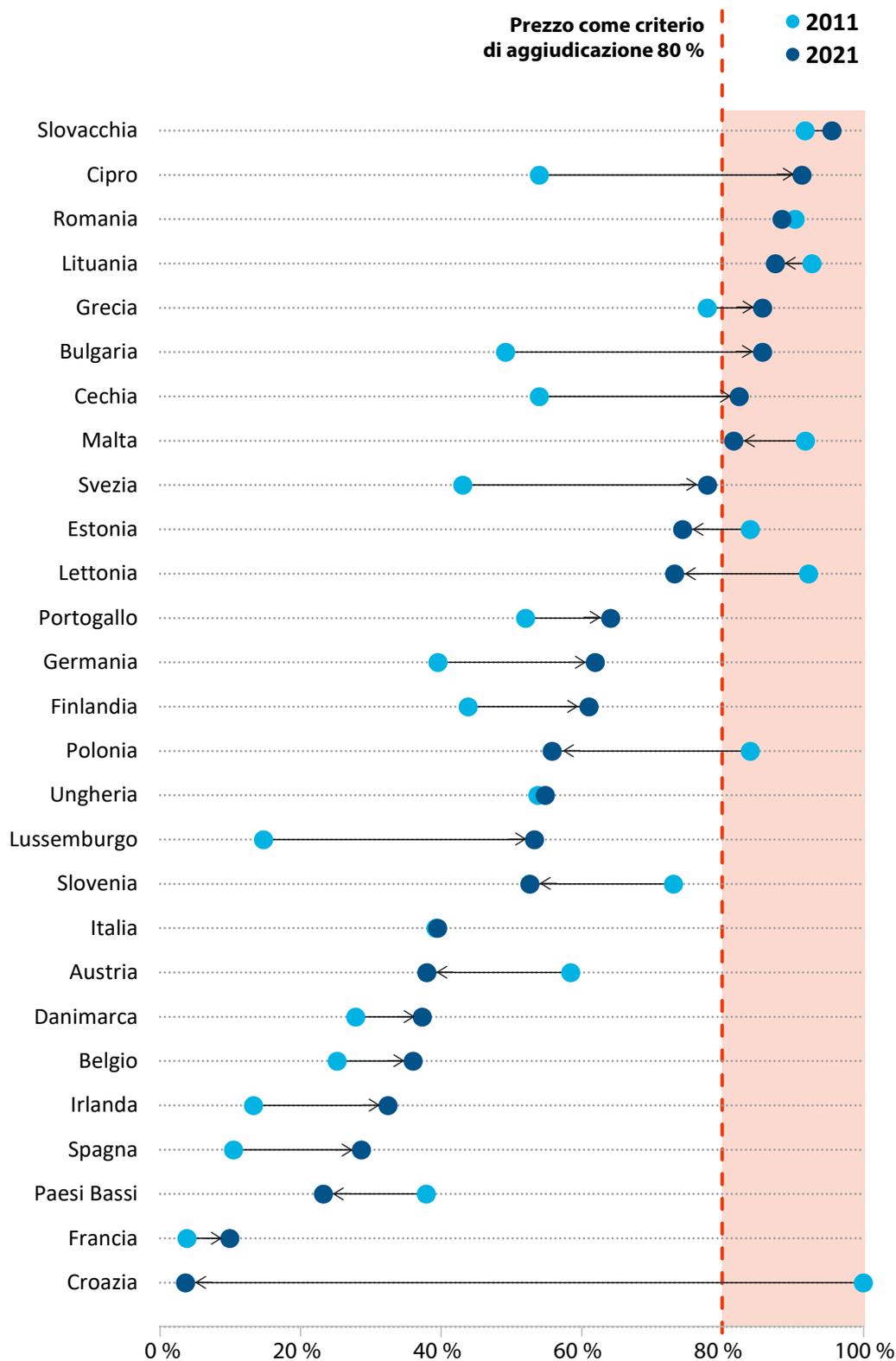
Fonte: quadro di valutazione della Corte dei conti europea, sezione "Indicatori di concorrenza".

La maggior parte delle amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri ricorre agli appalti strategici in misura molto limitata

59 Un altro obiettivo fondamentale della riforma delle direttive del 2014 era incoraggiare una maggiore attenzione per gli aspetti ambientali, sociali e innovativi negli appalti di lavori, beni e servizi in quelli che sono generalmente chiamati “appalti strategici”. In pratica, le amministrazioni aggiudicatrici possono non applicare il criterio del prezzo più basso e mirare all’“offerta economicamente più vantaggiosa”. A tal fine, le amministrazioni aggiudicatrici devono specificare criteri di selezione e requisiti tecnici che consentano di raggiungere l’effetto atteso senza limitare artificialmente la concorrenza.

60 Dall’analisi dei dati eseguita dalla Corte risulta però che i contratti aggiudicati all’offerta più bassa rappresentano ancora la maggior parte di tutte le aggiudicazioni in tutti gli Stati membri. Nel 2021, in otto Stati membri il livello delle aggiudicazioni all’offerta più bassa aveva addirittura superato l’80 %, percentuale per cui nel quadro di valutazione c’è già un segnale di allarme (*red flag*) (cfr. [figura 11](#)). Il quadro di valutazione non contiene altri indicatori specifici che misurino gli appalti strategici (cfr. paragrafo [76](#)).

Figura 11 – Percentuale di contratti aggiudicati all’offerta più bassa (2011 e 2021)



Fonte: quadro di valutazione della Corte dei conti europea, sezione “Pratiche di gara”.

61 Inoltre, nella maggior parte degli Stati membri l'incidenza di questo criterio di aggiudicazione basato sul prezzo più basso è addirittura aumentata nel periodo in esame, il che indica che la promozione degli appalti strategici ha avuto, nel migliore dei casi, un impatto limitato (cfr. *figura 11*).

Integrità e trasparenza ancora problematiche

62 Poiché gli appalti pubblici mettono in gioco ingenti fondi pubblici, vi è un rischio di frode e corruzione. La trasparenza negli appalti pubblici è pertanto fondamentale, non solo per consentire il monitoraggio e il controllo dei processi e delle decisioni, ma anche per far sì che i responsabili delle decisioni siano chiamati a rispondere delle loro azioni. La trasparenza contribuisce inoltre ad appalti pubblici aperti e quindi alla concorrenza. L'alto numero di amministrazioni aggiudicatrici spesso di piccole dimensioni, per lo più a livello regionale o locale, rende notevolmente problematico garantire l'integrità e la trasparenza. Questo è vero soprattutto nel caso dei piccoli contratti pubblici, che sono spesso aggiudicati direttamente.

63 Nel quadro di valutazione, la trasparenza è misurata attraverso il "tasso di pubblicazione" di ciascuno Stato membro, che corrisponde al valore dei contratti di appalto pubblico pubblicizzati su TED in percentuale del prodotto interno lordo nazionale. Un tasso di pubblicazione più elevato indica che molte procedure di appalto sono state aperte alla concorrenza e condotte con maggiore trasparenza.

64 Tuttavia, i dati¹⁷ mostrano che oltre la metà degli Stati membri dell'UE-27 aveva costantemente nel periodo 2011-2021 un tasso di pubblicazione insoddisfacente, al di sotto del 5 %, il segnale di allarme (*red flag*) nel quadro di valutazione, e dall'analisi delle tendenze eseguita dalla Corte non risultano miglioramenti nel tempo. Anche i risultati dell'indagine dimostrano una scarsa consapevolezza al riguardo, con oltre il 43 % dei rispondenti che non monitora questo indicatore.

¹⁷ Quadro di valutazione della Corte dei conti europea, sezione "Indicatori di concorrenza".

Delicato equilibrio tra concorrenza e obiettivi della riforma del 2014

65 La riforma delle direttive del 2014 includeva una serie di obiettivi i quali, benché interconnessi e complementari ai fini del miglioramento della performance complessiva degli appalti pubblici, non perseguono esplicitamente tale finalità, anzi talvolta potrebbero persino ridurre la concorrenza. Ad esempio, il rovescio della medaglia di determinate misure di semplificazione, come l'accresciuta possibilità di aggiudicazioni dirette, è che il numero di potenziali offerenti, e quindi la concorrenza, vengono limitati sin dall'inizio.

66 Un altro esempio è la suddivisione dei contratti in lotti più piccoli: da un lato aumenta la probabilità di partecipazione delle PMI, ma dall'altro può ridurre la concorrenza in mercati dominati da grandi imprese.

Carenze del monitoraggio degli appalti pubblici nell'UE da parte della Commissione

67 La Commissione ha la responsabilità di vigilare sull'efficace funzionamento del mercato unico dell'UE, di cui gli appalti pubblici sono un elemento essenziale. La Corte ha quindi esaminato gli strumenti di cui dispone la Commissione per monitorare lo stato degli appalti pubblici.

- Relazioni di monitoraggio per paese: sono state esaminate le relazioni dei sei Stati membri inclusi nel campione;
- *Tenders Electronic Daily* (TED): è stata esaminata la completezza e l'esattezza dei dati registrati in TED dalle amministrazioni aggiudicatrici;
- Quadro di valutazione del mercato unico in materia di appalti pubblici: è stata esaminata la concezione di tale quadro.

Le relazioni di monitoraggio nazionali non contengono informazioni sulla concorrenza negli Stati membri o nei settori economici

68 In base alle direttive del 2014, le autorità competenti degli Stati membri devono monitorare l'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici e i risultati di tale attività devono essere pubblicati ogni tre anni e trasmessi alla Commissione in una relazione di monitoraggio. L'obiettivo è raccogliere dati per consentire una valutazione più robusta e una gestione più valida della politica in materia di appalti pubblici.

69 La Commissione ha ricevuto una prima serie di relazioni tra il 2018 e il 2021 (tre anni dopo il recepimento delle direttive nel diritto nazionale degli Stati membri)¹⁸. Tali relazioni sono state poi pubblicate sul sito Internet della Commissione e le informazioni sono state utilizzate per la stesura della relazione della Commissione sull'attuazione delle politiche nazionali in materia di appalti e relative migliori prassi nel mercato interno, pubblicata nel maggio 2021¹⁹.

70 La Corte ha riscontrato che la relazione della Commissione contiene solo una descrizione generale della situazione degli appalti pubblici nell'UE e non fornisce informazioni specifiche o dettagliate sulla situazione della concorrenza negli Stati membri o nei diversi settori economici, né indica in che misura gli obiettivi strategici della riforma del 2014 siano stati raggiunti. Secondo la Commissione, ciò è dovuto alle limitate informazioni quantitative fornite dalle autorità nazionali competenti nelle loro relazioni di monitoraggio. La Corte ha rilevato inoltre che le relazioni per paese sugli appalti pubblici redatte dagli Stati membri non riportano i dati in modo omogeneo.

I dati TED non sono ancora sufficientemente completi e corretti

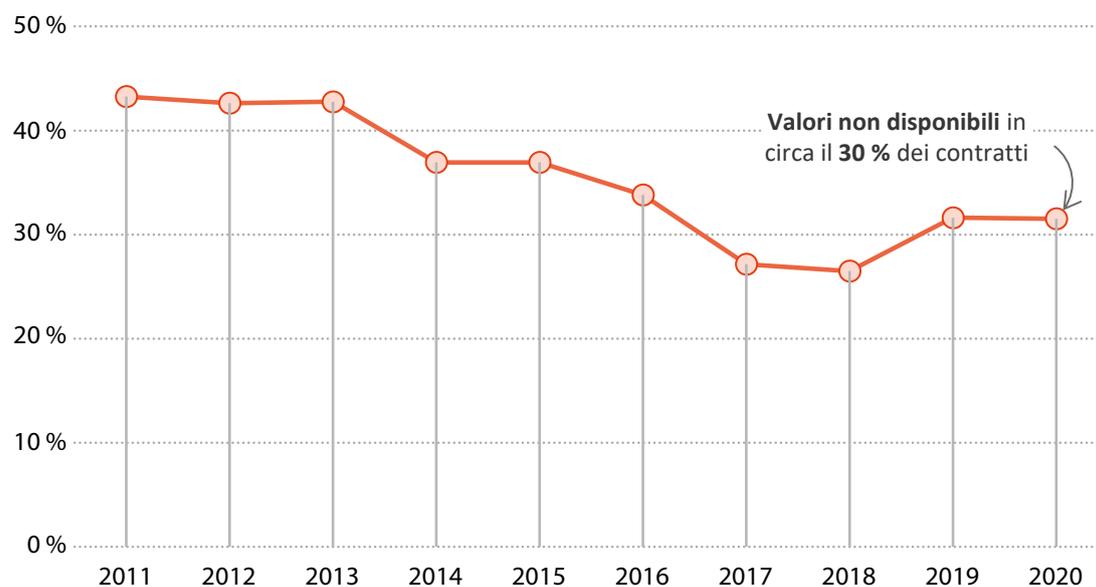
I valori mancanti costituiscono tuttora un problema

71 Dall'analisi della Corte emerge che la completezza dei dati costituisce tuttora un grave problema in TED, nonostante vi sia stato un sostanziale miglioramento rispetto al 2011. Attualmente, per circa il 30 % dei contratti vi sono valori mancanti, percentuale praticamente immutata dal 2017 (cfr. [figura 12](#)).

¹⁸ Pagina internet della DG GROW, *Country reports and information on EU countries*.

¹⁹ Relazione della Commissione "Attuazione delle politiche nazionali in materia di appalti e relative migliori prassi nel mercato interno".

Figura 12 – Evoluzione dei valori mancanti nei dati TED



Fonte: Corte dei conti europea.

72 I valori più spesso mancanti sono il numero di registrazione nazionale (oltre l'86 % delle procedure) e il valore stimato dell'aggiudicazione (oltre il 63 % delle procedure) (cfr. [figura 13](#)). In base alle disposizioni delle direttive sugli appalti pubblici e relativi regolamenti attuativi, le amministrazioni aggiudicatrici non sono tenute a compilare questi due campi. La Corte ha inoltre rilevato che altri dati pertinenti non sono raccolti, come il numero, la durata e l'esito delle procedure di ricorso contro le decisioni di aggiudicazione. Questi dati sono pertinenti ai fini dell'analisi degli appalti pubblici.

Figura 13 – Principali campi TED in cui sono stati rilevati valori mancanti nel periodo 2011-2021

	Numero di registrazione nazionale	Valore stimato dell'aggiudicazione	Titolo della procedura	Valore di aggiudicazione	Indirizzo dell'aggiudicatario	Numero di offerte ricevute	Valore nel bando	Codice paese dell'aggiudicatario	Data di aggiudicazione del contratto	Nome dell'aggiudicatario	Criteri di aggiudicazione	
	86,3 %	63,6 %	34,6 %	32,8 %	32,3 %	24,9 %	23,7 %	23,2 %	19,0 %	16,8 %	9,7 %	
10 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
20 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
30 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
40 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
50 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
60 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
70 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
80 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
90 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
100 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
	← Campi non obbligatori			→ Campi obbligatori								

Fonte: Corte dei conti europea.

Non tutti i dati TED sono corretti

73 Le amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri sono responsabili dell'esattezza e della completezza dei dati sugli appalti inseriti in TED. Analizzando l'intero periodo 2011-2021, la Corte ha riscontrato che l'esattezza dei dati era migliorata nel tempo, in particolare dopo l'introduzione nel TED di regole di convalida che si applicano in fase di trattamento dei moduli di inserimento dati. Ad esempio, gli elenchi a tendina con elementi predefiniti, invece dei campi a testo libero, hanno migliorato la coerenza dei dati (ad esempio, impedendo l'inserimento di un codice NUTS non corrispondente al nome del paese inserito) e i messaggi di avvertimento evitano l'inserimento di dati non corretti. La qualità potrebbe essere ulteriormente migliorata aumentando i controlli integrati nella banca dati e la gestione dei dati master al momento dell'inserimento, riducendo così anche l'onere amministrativo per gli utenti.

74 Tuttavia, dall'analisi della Corte è emerso anche che i valori anomali restano un problema frequente. Ad esempio, sono stati rilevati diversi esempi, come nel caso dei giochi per i nidi e i libri per le biblioteche, in cui il dato relativo al valore del contratto inserito erroneamente era 9 999 999 999,99 euro. La Corte ha individuato numerose incongruenze nei dati relativi alle modifiche ai contratti, la classificazione inesatta del

contratto ed errori in alcuni campi (ad esempio, criteri di aggiudicazione ed ubicazione).

Mancanza di accordo sull'uso di un identificativo unico in tutta l'UE

75 La Corte ha rilevato infine che non esiste un identificativo unico comune per i fornitori e le amministrazioni aggiudicatrici. Ciò ostacola il lavoro delle amministrazioni aggiudicatrici, in quanto ne limita la capacità di analizzare gli appalti per fornitore. L'uso di un identificativo unico comune sarebbe utile anche per l'identificazione del titolare effettivo finale, in quanto faciliterebbe l'analisi degli appalti transfrontalieri indiretti. Due iniziative della Commissione offrono strumenti che potrebbero ovviare a tale problema (cfr. [riquadro 3](#)). La Corte osserva che non vi è un consenso tra gli Stati membri su cosa si potrebbe usare come identificativo unico. Una opzione potrebbe essere l'eIDAS, oppure il numero di partita IVA o il numero EORI.

Riquadro 3

Iniziative dell'UE per un identificativo unico per fornitori ed amministrazioni aggiudicatrici

Identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche (eIDAS)

Il regolamento eIDAS mira a istituire un quadro giuridico comune in tutta Europa per facilitare l'uso dell'identificazione elettronica e di servizi fiduciari per le firme elettroniche, sigilli elettronici, validazioni temporali elettroniche e servizi elettronici di recapito.

Il regolamento eIDAS è stato attuato nel 2016 per sostituire i precedenti regolamenti sulla firma elettronica e sull'identità elettronica. Il suo obiettivo è accrescere la fiducia nelle transazioni elettroniche garantendo l'autenticità, l'integrità, la riservatezza e la non disconoscibilità dei documenti e dei messaggi elettronici.

Numero di registrazione e identificazione degli operatori economici (EORI)

Il numero EORI è il numero di registrazione e di identificazione per le imprese che importano o esportano merci in entrata e in uscita dal territorio dell'UE. Qualsiasi impresa o singolo operatore stabilito nell'UE deve farsi attribuire un numero EORI dalle autorità doganali nazionali.

Il quadro di valutazione della Commissione non fornisce una panoramica completa e valida della situazione degli appalti pubblici

Contenuto limitato del quadro di valutazione

76 L'esame della Corte ha rilevato una serie di carenze nel quadro di valutazione del mercato unico della Commissione. In particolare, mancano indicatori specifici in diversi settori:

- **Differenze regionali e settoriali:** le pratiche in materia di appalti pubblici differiscono da uno Stato membro all'altro, ma anche all'interno di uno stesso Stato membro. È quindi importante tener conto di fattori regionali o settoriali, cosa che l'attuale versione del quadro di valutazione non riesce a fare. Sarebbe possibile introdurre dei miglioramenti, dato che gli identificativi nazionali (codici NUTS) e settoriali (Codici del vocabolario comune per gli appalti pubblici) sono raccolti e registrati nella banca dati TED.
- **Appalti transfrontalieri:** anche se è possibile misurare gli scambi transfrontalieri diretti, ciò non avviene per gli scambi transfrontalieri indiretti. Tuttavia, dal momento che non esiste un identificativo unico per gli operatori registrati in TED, tali transazioni non possono essere identificate. In assenza di un identificativo unico non è possibile determinare il titolare effettivo finale, aspetto fondamentale per accrescere la trasparenza e lottare più efficacemente contro frode e corruzione.
- **Appalti strategici:** nessuno dei 12 indicatori attualmente presenti nel quadro di valutazione fornisce informazioni sugli aspetti sociali, ambientali o innovativi degli appalti pubblici.
- **Appalti con offerte uniche:** sarebbero disponibili indicatori complementari in grado di fornire ulteriori elementi sul livello di concorrenza, ma non sono utilizzati. Sarebbe utile conoscere il numero medio di offerte per lotto e il numero medio di lotti per appalto, perché si potrebbe così avere informazioni sull'interesse dimostrato per le singole parti del contratto e sulle dimensioni e la complessità dei contratti offerti.

- **Informazioni sulle procedure di appalto finanziate dall'UE:** il quadro di valutazione non contiene indicatori specifici relativi alle procedure di appalto finanziate dall'UE. Gli indicatori che misurano l'efficacia e l'efficienza di queste particolari procedure potrebbero includere la percentuale di fondi UE assegnata all'appalto pubblico, il tempo necessario per l'aggiudicazione dei contratti e la risposta degli offerenti ai bandi e agli inviti UE. Includere questi indicatori nel quadro di valutazione consentirebbe di confrontare la performance delle procedure UE con quella delle procedure nazionali e contribuirebbe ad una governance informata.
- **Informazioni sulle procedure di ricorso contro le decisioni di aggiudicazione delle amministrazioni aggiudicatrici:** il quadro di valutazione attualmente non include informazioni sui ricorsi presentati dagli offerenti esclusi contro le decisioni relative alle procedure a cui hanno partecipato, come il numero di ricorsi, la durata delle procedure e l'esito dei ricorsi.

77 Inoltre, la versione più recente del quadro di valutazione (aggiornata durante l'audit della Corte nel febbraio 2023) contiene solo quattro anni di dati storici, anche se sono disponibili e avrebbero potuto essere inclusi dati relativi ad un periodo più lungo. Tale omissione limita la possibilità di individuare le tendenze.

Modifiche metodologiche non sempre comunicate in modo trasparente

78 Dall'audit della Corte è emerso anche che la Commissione non fornisce informazioni su alcuni aspetti metodologici relativi ai dati presentati nel quadro di valutazione. Ad esempio, non sono indicati in modo trasparente né i metodi utilizzati per calcolare gli indicatori né la giustificazione delle soglie di classificazione. Il quadro di valutazione deve offrire maggiore trasparenza al riguardo.

79 Il contenuto del quadro di valutazione è cambiato più volte. La Commissione ha iniziato con sei indicatori nel 2014, diventati nove nel 2015 e 12 nel 2017. La versione più recente, pubblicata nel 2023, contiene una nuova sezione intitolata "Indicatori di performance". Questi nuovi indicatori non misurano però la performance degli appalti pubblici in quanto tali, ma piuttosto gli aspetti relativi alla trasparenza.

80 Un altro esempio è l'indicatore composito che è stato utilizzato fino a febbraio 2023 per classificare la performance degli Stati in materia di appalti pubblici (cfr. [allegato I](#)). Questo indicatore era calcolato sulla base di altri 12 indicatori in cui i tassi di "offerte uniche", "nessun bando o avviso di gara" "tasso di pubblicazione" avevano un peso triplo, mentre altri, come "partecipazione delle PMI", avevano un peso di un terzo. La ponderazione era arbitraria e il sito Internet non forniva alcuna spiegazione riguardo alla logica di fondo né indicava le ragioni per cui si è scelto di abbandonarlo.

Mancano funzionalità avanzate per la comunicazione dei dati

81 Un'ultima debolezza del quadro di valutazione è la mancanza di funzionalità avanzate per la comunicazione dei dati. L'interfaccia utente non consente di ottenere grafici interattivi, utilizzare funzioni di esportazione dei dati o filtri definiti dall'utente, a differenza del sito [opentender.eu](#). Tali funzionalità dovrebbero essere incluse nel prossimo spazio europeo di dati sugli appalti pubblici, che sarà un portale unico contenente i dati sugli appalti pubblici che la Commissione intende attivare a partire dal 2024 ad integrazione del TED e del quadro di valutazione (cfr. [riquadro 4](#)). Tuttavia, gli Stati membri non saranno tenuti a condividere i dati attraverso tale portale.

Riquadro 4

Lo spazio europeo di dati sugli appalti pubblici

In una comunicazione pubblicata il 16 marzo 2023, la Commissione ha annunciato l'introduzione dello spazio europeo di dati sugli appalti pubblici²⁰. Questa nuova infrastruttura informatica intende connettere le banche dati europee, tra cui TED sugli appalti pubblici, e gli insiemi di dati nazionali sugli appalti. La Commissione renderà gradualmente disponibile tale portale a partire dal 2023, con l'obiettivo di renderlo pienamente operativo entro il 2025.

²⁰ Articolo della DG GROW "[Public Procurement Data Space: Unlocking the wealth of EU public procurement data in Europe](#)."

La Commissione e gli Stati membri hanno intrapreso azioni limitate per rimuovere gli ostacoli alla concorrenza negli appalti pubblici

82 Infine, la Corte ha esaminato le azioni intraprese dalla Commissione per individuare e affrontare le cause profonde del declino della concorrenza negli appalti pubblici a partire dal 2011. Ha condotto inoltre un'indagine e avuto colloqui con i rappresentanti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti pubblici responsabili della supervisione degli appalti pubblici per conoscere il loro punto di vista sugli interventi della Commissione e sulla situazione degli appalti pubblici nei rispettivi paesi.

A livello dell'UE, non si tiene sufficientemente conto della riduzione della concorrenza negli appalti pubblici

Dopo la riforma del 2014, il monitoraggio della Commissione si è concentrato sul corretto e tempestivo recepimento delle direttive nel diritto nazionale invece che sugli aspetti relativi alla concorrenza

83 Le attività di monitoraggio della Commissione si erano inizialmente focalizzate soprattutto sul recepimento delle direttive del 2014 sugli appalti pubblici nel diritto nazionale e sulla loro applicazione. Le altre azioni intraprese dopo l'entrata in vigore delle direttive del 2014 sono state la diffusione di orientamenti su come condurre gli appalti pubblici²¹.

84 Dopo aver monitorato il recepimento delle direttive nel diritto nazionale, la Commissione ha avviato due serie di procedure di infrazione²². La prima, nel dicembre 2016, riguardava il recepimento tardivo delle direttive da parte di 15 Stati membri²³. La seconda, più diluita nel tempo, riguardava la non conformità alle direttive delle leggi nazionali di 16 Stati membri.

²¹ [Pagina Internet della DG GROW sugli appalti pubblici.](#)

²² [Sito Internet della Commissione sulle procedure d'infrazione.](#)

²³ [Scheda informativa del dicembre 2016 della Commissione europea sulle infrazioni.](#)

85 La Corte ha osservato che, nel periodo del recepimento, la Commissione non si è sufficientemente concentrata su iniziative di sensibilizzazione per accrescere la concorrenza, migliorare il rapporto qualità/prezzo e l'efficienza. In particolare, la Commissione non ha utilizzato in modo mirato i dati disponibili per individuare le cause profonde della scarsa concorrenza negli appalti pubblici nell'UE e negli Stati membri e non ha sistematicamente avviato azioni per limitare i problema (cfr. paragrafo [104](#)).

La Commissione ha avviato una serie di azioni indicate nella strategia del 2017, ma poche di queste riguardano la rimozione degli ostacoli alla concorrenza nel settore degli appalti pubblici

86 Il 3 ottobre 2017, anche se la maggior parte degli Stati membri aveva già completato il recepimento delle direttive nel diritto nazionale, la Commissione ha pubblicato una strategia in materia di appalti pubblici intitolata "Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa"²⁴, in cui afferma che: "Gli appalti pubblici si basano sul principio della concorrenza aperta per garantire il miglior rapporto qualità/prezzo nell'utilizzo dei fondi pubblici" e riconosce che "[t]ale processo concorrenziale non è presente o sta perdendo intensità"²⁵. In questa strategia²⁶, la Commissione si è impegnata a collaborare con le autorità nazionali competenti in materia di appalti pubblici, fornendo ulteriore sostegno per semplificare e rendere più efficaci gli appalti, e a perseguire le politiche per garantirne l'attuazione.

87 In particolare, la strategia individuava sei settori d'intervento per aiutare gli Stati membri ad ottenere migliori risultati dalle procedure di appalto pubblico. La maggior parte delle proposte può anche potenzialmente accrescere la concorrenza (cfr. [riquadro 5](#)).

²⁴ "Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa", COM(2017) 572.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

Riquadro 5

Azioni proposte per ottenere migliori risultati dagli appalti

Nella strategia del 2017, la Commissione aveva individuato i seguenti sei settori d'intervento in cui avviare azioni entro la fine del 2018:

- Settore 1: garantire una più ampia diffusione degli appalti pubblici strategici e applicare un approccio mirato a determinati settori prioritari;
- Settore 2: professionalizzare gli acquirenti pubblici;
- Settore 3: migliorare l'accesso ai mercati degli appalti;
- Settore 4: aumentare la trasparenza, l'integrità e la qualità dei dati;
- Settore 5: promuovere la trasformazione digitale degli appalti;
- Settore 6: cooperare negli appalti.

88 Da allora, le attività della Commissione nel settore degli appalti pubblici hanno incluso l'organizzazione di gruppi di lavoro su temi specifici (come gli appalti elettronici), la preparazione di sessioni di formazione e la diffusione di pubblicazioni²⁷ sulle pratiche in materia di appalti e su temi specifici che spaziano dagli appalti per soluzioni innovative alle esigenze delle PMI in materia di appalti pubblici. La Commissione ha inoltre condotto di recente studi in collaborazione con consulenti esterni.

89 Come constatato dalla Corte, pochissime azioni volte a rafforzare gli appalti pubblici erano state completate entro il termine del 2018. Inoltre, queste azioni erano spesso frammentate e non sistematiche. Più di recente, la Corte ha osservato che è stato intrapreso un numero significativo di attività. In particolare, alcuni progetti sono stati avviati dopo l'inizio del presente audit, in particolare la piattaforma comunitaria per gli acquirenti pubblici (cfr. [riquadro 6](#)).

²⁷ Pagina Internet della DG GROW sugli appalti pubblici.

Riquadro 6

“Big Buyers Working Together”

Il progetto²⁸ è stato avviato dalla Commissione per sostenere la cooperazione tra gli acquirenti pubblici con un forte potere d’acquisto e promuovere un più diffuso ricorso agli appalti pubblici per soluzioni innovative e sostenibili. Collaborando e mettendo in comune le proprie risorse, città, centrali di committenza e altri grandi acquirenti pubblici possono massimizzare il proprio potere d’acquisto e il proprio impatto. Su questa piattaforma sono state create 10 “comunità di pratica”, ognuna dedicata all’acquisto di uno specifico prodotto, lavoro o servizio per il quale sia necessaria una cooperazione europea.

Scarsa attenzione per le ragioni profonde della limitata concorrenza a livello nazionale

90 Dall’indagine e dai colloqui è emerso che gli Stati membri hanno concentrato l’attenzione principalmente sul rispetto delle norme in materia di appalti piuttosto che sulla performance. I risultati dell’indagine della Corte indicano che negli Stati membri vi era scarsa consapevolezza dei problemi relativi alla concorrenza. Circa un terzo dei partecipanti all’indagine non conosceva la sezione del quadro di valutazione che monitora gli appalti pubblici. Solo il 61 % dei rispondenti ha confermato di aver utilizzato l’indicatore “offerte uniche”, mentre una percentuale inferiore (55 %) ha risposto di utilizzare l’indicatore “nessun bando o avviso di gara”. Il 23 % riteneva poco pertinente l’indicatore “offerte uniche” oppure non aveva alcuna opinione al riguardo, mentre il 27 % si esprimeva in termini analoghi per l’indicatore “nessun bando o avviso di gara”.

91 Complessivamente, la Corte ha osservato che gli Stati membri non hanno fatto molto per rimuovere gli ostacoli alla concorrenza negli appalti pubblici a livello nazionale (cfr. [riquadro 7](#)). Ciononostante, complessivamente c’è scarsa consapevolezza riguardo al livello di concorrenza e al rapporto qualità/prezzo. In particolare, molti dei soggetti con cui gli auditor della Corte hanno avuto colloqui e la metà di coloro che hanno risposto all’indagine non percepiva l’esistenza di problemi nell’impostazione delle procedure di appalto pubblico, e il loro impatto sulla concorrenza, fintanto che le norme applicabili venivano rispettate.

²⁸ Sito della Commissione [Public Buyers Community](#).

Molti fattori con un impatto sulla concorrenza individuati nel corso dell'audit

È importante che le procedure di appalto pubblico siano ben concepite

92 Criteri di selezione o requisiti tecnici eccessivamente restrittivi possono limitare il numero di imprese in grado di partecipare ad una procedura di appalto pubblico o i prodotti che possono essere acquistati. Oltre il 40 % dei rispondenti all'indagine della Corte ha affermato che i criteri o i requisiti restrittivi sono tra le ragioni che contribuiscono alle "offerte uniche". Allo stesso tempo, solo circa un terzo dei rispondenti riteneva che tali sfide valessero per il proprio paese.

93 L'uso di specifiche tecniche su misura può falsare la concorrenza a favore di una determinata impresa. Tuttavia, alcuni Stati membri (Danimarca, Lussemburgo e Polonia) hanno menzionato situazioni di appalto specifiche, come l'acquisto di attrezzature mediche o specifici servizi di trasporto, in cui le specifiche tecniche dettagliate sono un requisito essenziale ai fini dell'efficacia dell'appalto pubblico.

La concentrazione del mercato si traduce in una minore concorrenza negli appalti pubblici

94 Secondo i rappresentanti degli Stati membri, un altro fattore essenziale è la concentrazione del mercato, ossia il fatto che, in presenza di un numero limitato di imprese che competono in uno specifico mercato, vi è poca concorrenza. Questo aspetto è stato evidenziato sia dalle risposte all'indagine che durante i colloqui. Circa la metà dei rispondenti riteneva che la presenza di mercati economici ristretti spiegasse in parte le offerte uniche, e il 45 % pensava che tali mercati fossero la ragione dell'alto livello di procedure negoziate e di aggiudicazioni effettuate in assenza di un bando o avviso di gara.

95 La concentrazione del mercato dipende fortemente dal settore economico ed un'analisi settoriale dettagliata al riguardo potrebbe fornire ulteriori elementi di valutazione. Tra gli Stati membri interpellati, solo Polonia e Ungheria avevano avviato studi in materia. Nel caso dell'Ungheria, lo studio era previsto dal piano per la ripresa e la resilienza e richiesto dalla procedura sulla condizionalità relativa allo Stato di diritto avviata contro il paese. Questi studi erano ancora in corso e quindi non disponibili al momento dell'audit.

96 La Commissione ha pubblicato uno studio sulle concentrazioni²⁹ su cui si è poi basato il documento programmatico della direzione generale Concorrenza³⁰. Lo studio ha confermato una tendenza crescente alla concentrazione dei mercati in tutti i settori dell'industria e dei servizi nel periodo in esame, in linea con tendenze analoghe osservate a livello mondiale, stando alle pubblicazioni dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

L'insufficiente capacità amministrativa può avere un impatto negativo sulla concorrenza negli appalti pubblici

97 Come indicato ai paragrafi **48-56**, le procedure di appalto pubblico non sono diventate più flessibili o più semplici a seguito della riforma del 2014: l'onere amministrativo è tuttora elevato, le procedure sono lunghe, si registrano ritardi nei pagamenti; tutto ciò genera costi per i potenziali offerenti, superiori a quelli sostenuti quando essi competono per contratti di appalto nel settore privato. La Commissione ritiene che gli appalti pubblici non siano confrontabili con quelli del settore privato, in quanto i requisiti sono diversi, poiché gli appalti pubblici non riguardano soltanto la spesa pubblica, ma anche la creazione di valore per la collettività.

98 Oltre la metà dei rispondenti all'indagine riteneva che la scarsa capacità amministrativa potesse avere un impatto negativo sul livello di concorrenza. Questa percentuale saliva al 71 % nel caso di rispondenti che occupavano posizioni amministrative. Le risposte hanno evidenziato i vincoli generali legati alle conoscenze in materia e alla carenza di personale qualificato per preparare e condurre procedure che avrebbero aumentato la concorrenza. Per quanto riguarda gli scambi transfrontalieri, i rappresentanti degli Stati membri hanno rilevato che le competenze linguistiche ostacolano notevolmente la presentazione di offerte in un altro paese.

²⁹ Koltay, Gabor e Lorincz, Szabolcs e Valletti, Tommaso M., *Concentration and Competition: Evidence from Europe and Implications for Policy*, 2022. CESifo Working Paper No. 9640, disponibile su SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4069206>.

³⁰ Commissione, *Competition policy brief: Industry concentration and competition policy*, n. 2021/02, novembre 2021.

99 I rispondenti al questionario hanno anche dichiarato che spesso la capacità amministrativa insufficiente costituisce un problema per gli offerenti, in particolare per le PMI che hanno personale amministrativo limitato e poche competenze. Le procedure complesse e lunghe e che richiedono un notevole impegno di risorse scoraggiano la partecipazione delle imprese, soprattutto le PMI. Un altro fattore che aumenta la complessità e l'onere amministrativo è la molteplicità di piattaforme per gli appalti pubblici, che rende inoltre più complessa la compilazione di dati completi e uniformi provenienti da tutti gli Stati membri.

100 Dai colloqui è emerso che i ritardi nei pagamenti sono una delle cause dello scarso interesse per gli appalti pubblici; tale percezione varia a seconda del paese considerato, del livello di fiducia nel settore pubblico in tale paese e della sua forza economica. Al tempo stesso, le direttive sugli appalti pubblici non contengono alcuna disposizione che disciplini i ritardi nei pagamenti.

Le azioni di mitigazione per ridurre gli ostacoli alla concorrenza negli appalti pubblici sono state frammentarie

101 Le azioni di mitigazione, ad esempio in materia di coordinamento e dialogo, sono state poco numerose. Uno scambio di migliori pratiche e un più ampio ricorso a soluzioni individuali consentirebbe di semplificare e migliorare le procedure, aumentando l'attrattiva dei contratti pubblici e di conseguenza la concorrenza negli appalti pubblici. La Commissione, in quanto supervisore degli appalti pubblici dell'UE, potrebbe esercitare un ruolo di coordinamento più incisivo. Durante i colloqui, i rappresentanti di alcuni Stati membri hanno dichiarato che avrebbero tratto benefici da un maggiore coordinamento sotto forma di orientamenti e atti normativi relativi agli appalti pubblici, diversi dalle direttive.

102 La strategia del 2017 (cfr. paragrafo **86**) proponeva che le commissioni competenti del Parlamento e il Consiglio "Competitività" diventassero un forum per il dibattito politico in corso negli Stati membri, che sarebbe anche potuto diventare una sorta di dialogo strutturato volontario allineato al processo del semestre europeo. I colloqui avuti dagli auditor della Corte con rappresentanti degli Stati membri non hanno confermato l'esistenza di alcun dialogo strutturato di questo tipo.

103 Nel contesto del semestre europeo, la Commissione redige relazioni annuali in cui, tra l'altro, valuta il funzionamento dei mercati nazionali degli appalti pubblici in quanto motori del funzionamento del mercato unico. Sulla base di tali relazioni, la Commissione può proporre raccomandazioni specifiche per paese al Consiglio. Tuttavia, l'aspetto specifico della concorrenza negli appalti pubblici non è stato al centro delle valutazioni generali della Commissione.

104 I dati disponibili consentirebbero un'ulteriore analisi degli aspetti relativi alla performance degli appalti pubblici, al fine di individuare le cause profonde delle performance insoddisfacenti e potenziare le azioni di mitigazione volte a promuovere gare d'appalto concorrenziali. Tali analisi, tuttavia, non sono ancora state effettuate né a livello europeo né negli Stati membri. Inoltre, le limitate azioni di mitigazione adottate dalla Commissione o negli Stati membri non erano state concepite sulla base di un'adeguata analisi dei problemi di performance individuati negli appalti pubblici ed erano state avviate senza alcun coordinamento.

105 La Corte ha individuato iniziative per la professionalizzazione degli appalti pubblici e la condivisione delle relative competenze a livello nazionale, ad esempio dopo un dialogo strutturato con la Commissione nel contesto dei negoziati per l'RRF (cfr. [riquadro 7](#)).

Riquadro 7

Iniziative per la professionalizzazione degli appalti pubblici

In Croazia è stato istituito un sistema obbligatorio di certificazione degli appalti pubblici. Tutte le procedure di appalto devono essere eseguite da un gruppo comprendente almeno un membro certificato. Le certificazioni sono rilasciate dopo una formazione approfondita offerta a tutti i dipendenti pubblici ed aperta anche a partecipanti del settore privato.

La Polonia sta per emanare orientamenti dedicati alle specificità degli appalti pubblici nei paesi limitrofi. Le imprese polacche potranno così partecipare a più gare d'appalto all'estero.

Nell'ambito dei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza (PNRR), diversi Stati membri (Croazia, Ungheria, Italia, Romania, Slovacchia e Grecia) intendono utilizzare i finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza per migliorare le procedure amministrative per gli appalti pubblici, ad esempio digitalizzando gli appalti pubblici, modernizzando i sistemi esistenti, introducendo programmi di formazione ecc.

106 La Commissione ha riconosciuto la necessità di rafforzare il dialogo sugli appalti pubblici e la DG GROW ha in programma di avviare una nuova iniziativa per ciascuno Stato membro nel 2023. La Commissione avrà così l'opportunità di svolgere un ruolo di coordinamento nel diffondere le migliori pratiche individuate negli Stati membri in materia di appalti e di sviluppare con essi un piano d'azione che identifichi e mitighi le cause profonde della performance insoddisfacente degli appalti pubblici, incentrato sull'aumento della concorrenza.

107 Infine, la Commissione ha anche iniziato a fornire agli Stati membri supporto tecnico attraverso il programma di sostegno alle riforme strutturali, e il suo successore, lo strumento di sostegno tecnico, per contribuire a migliorare i sistemi di appalto pubblico nazionali. Per il periodo 2017-2023, la Commissione ha accettato di finanziare 32 progetti per la riforma degli appalti pubblici in 14 Stati membri³¹: 11 di questi sono stati completati, 14 sono ancora in corso, uno è in preparazione e sei non sono ancora iniziati.

³¹ Belgio, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Lituania, Ungheria, Malta, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia.

Conclusioni e raccomandazioni

108 La Corte conclude che, nel complesso, il livello di concorrenza per i contratti pubblici per la fornitura di lavori, beni e servizi è diminuito negli ultimi 10 anni nel mercato unico. Vi è una ridotta consapevolezza del fatto che la concorrenza costituisce un requisito essenziale per far sì che gli appalti pubblici consentano di ottenere un buon rapporto qualità/prezzo. La Commissione e gli Stati membri non utilizzano sistematicamente i dati disponibili per individuare le cause profonde della ridotta concorrenza negli appalti pubblici ed hanno intrapreso solo azioni frammentarie per ridurre gli ostacoli alla concorrenza.

109 Nel 2021, tre indicatori fondamentali per misurare la concorrenza negli appalti pubblici (“nessun bando o avviso di gara”, “offerte uniche” e “numero di offerenti”) restano insoddisfacenti nella maggior parte degli Stati membri. Le aggiudicazioni dirette rappresentavano circa il 16 % di tutte le procedure di appalto pubblico nel mercato unico (cfr. paragrafi [31-33](#)).

110 Oltre il 40 % di tutte le aggiudicazioni è avvenuta a seguito di procedure a cui aveva partecipato un solo offerente. Dall’analisi dei dati eseguita dagli auditor della Corte è emerso che le offerte uniche negli Stati membri dell’UE-27 sono quasi raddoppiate tra il 2011 e il 2021 e che il numero di offerenti per procedura si è quasi dimezzato (cfr. paragrafi [35-36](#)).

111 Le significative differenze tra uno Stato membro all’altro e tra una regione all’altra indicano che le amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri adottano approcci diversi in materia di appalti. La Corte ha riscontrato inoltre, per questi indicatori, valori eterogenei tra i settori economici per quanto riguarda la quota degli appalti pubblici e l’evoluzione degli indicatori negli ultimi 10 anni (cfr. paragrafi [34, 37-39](#)).

112 La Corte ha analizzato anche altri aspetti della performance degli appalti pubblici nel mercato unico, come gli appalti transfrontalieri diretti, che restano limitati al 5 % di tutti i contratti aggiudicati. In aggiunta, l’assenza di sufficiente concorrenza può incidere sui prezzi ottenuti in esito agli appalti e creare costi. Poiché la Commissione non monitora i dati sui prezzi, non è noto in che misura questa tendenza della riduzione della concorrenza abbia già avuto un impatto sui costi dei lavori, beni e servizi pubblici (cfr. paragrafi [41-46](#)).

113 La riforma delle direttive del 2014 mirava a rendere più semplici e più flessibili gli appalti pubblici, ad accrescere la trasparenza delle procedure, a garantire un accesso più agevole per le PMI e a promuovere un uso strategico degli appalti pubblici a sostegno degli obiettivi delle politiche dell'UE. Dall'analisi dei dati effettuata dalla Corte emerge che la riforma del 2014 non ha ancora condotto a significativi miglioramenti nel modo in cui le amministrazioni aggiudicatrici conducono gli appalti. Per quanto riguarda la semplificazione, la Corte non ha rilevato significativi miglioramenti in grado di rendere più attraenti gli appalti pubblici. La durata media delle procedure di appalto pubblico è aumentata del 50 % dal 2011. Le iniziative come il documento di gara unico europeo e i formulari elettronici dimostrano gli sforzi compiuti dalla Commissione per semplificare le procedure di appalto e ridurre gli oneri amministrativi che queste comportano, ma il loro impatto deve ancora essere dimostrato. Per produrre un certo impatto, queste iniziative dovrebbero essere adottate su larga scala e ricevere un sostegno costante dalla Commissione (cfr. paragrafi [48-56](#)).

114 La Corte conclude inoltre che gli altri obiettivi non sono stati ancora raggiunti, dato che l'analisi svolta mostra che sia i tassi di pubblicazione che di partecipazione delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici sono rimasti insoddisfacenti nel periodo in esame. La promozione degli appalti strategici, volta ad incoraggiare una maggiore attenzione agli aspetti ambientali, sociali ed innovativi, ha avuto un impatto nel complesso modesto, dato che la quota delle procedure che utilizzano criteri di aggiudicazione diversi dal prezzo è molto limitata, nonostante la riforma del 2014. Alcuni degli obiettivi delle riforme del 2014 non perseguono, anzi talvolta addirittura ostacolano la concorrenza; non vengono inoltre misurati i diversi aspetti della performance degli appalti pubblici (cfr. paragrafi [57-66](#)).

Raccomandazione 1 – Chiarire agli obiettivi degli appalti pubblici e definirne la priorità

La Commissione dovrebbe avviare un processo finalizzato a:

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

Termine di attuazione: metà 2025

115 Per quanto riguarda gli strumenti di monitoraggio, la Corte conclude che vi sono numerose carenze che ne limitano l'utilità ai fini del monitoraggio della situazione degli appalti pubblici negli Stati membri, nelle regioni e nei settori economici. La qualità dei dati TED è migliorata, ma la completezza dei dati resta un problema di rilievo. L'introduzione di un identificativo unico comune potrebbe migliorare l'utilità della banca dati TED a fini di monitoraggio. La Corte ha rilevato inoltre che non venivano raccolti tutti i dati pertinenti. Poiché le amministrazioni aggiudicatrici sono le uniche responsabili dell'inserimento dei dati TED, è ancora più importante che queste si impegnino e si sforzino di garantire la completezza e l'esattezza dei dati relativi agli appalti pubblici, un compito che dovrebbe essere incoraggiato e attentamente monitorato (cfr. paragrafi [71-75](#)).

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

La Commissione dovrebbe:

- a) migliorare ulteriormente l'affidabilità e la completezza dei dati TED, in particolare promuovendo l'uso di campi opzionali e controlli integrati in fase di inserimento dei dati;

- b) raccogliere altri dati di monitoraggio pertinenti da fonti complementari, come lo spazio di dati sugli appalti pubblici, per elaborare gli indicatori di monitoraggio (i dati dovrebbero includere gli identificativi unici per i fornitori, i titolari effettivi e le amministrazioni aggiudicatrici e, ove disponibili, le informazioni sulle procedure di ricorso degli offerenti non selezionati);
- c) utilizzare lo spazio di dati sugli appalti pubblici per monitorare la qualità dei dati forniti attraverso i formulari elettronici e pubblicati in TED;
- d) obbligare gli Stati membri, nelle rispettive relazioni di monitoraggio sugli appalti pubblici, a fornire informazioni complete ed esatte sulla base di criteri omogenei.

Termine di attuazione: fine 2025

116 La relazione della Commissione sull'attuazione degli appalti pubblici contiene solo una descrizione generale della situazione degli appalti pubblici. La Corte ha riscontrato anche che il quadro di valutazione non include alcuni indicatori preziosi (principalmente perché le amministrazioni aggiudicatrici non trasmettono i relativi dati per la pubblicazione in TED) e che alcuni aspetti metodologici non sono comunicati. Infine, TED non consente un'adeguata analisi delle tendenze e manca di alcune funzionalità avanzate per la comunicazione dei dati (cfr. paragrafi [68-70](#) e [76-81](#)).

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

La Commissione dovrebbe:

- a) allineare la portata del quadro di valutazione con gli obiettivi riportati nelle direttive, in particolare includendo ulteriori indicatori, ad esempio relativi agli appalti transfrontalieri e a quelli strategici;
- b) mostrare le tendenze pluriennali della concorrenza negli appalti pubblici a livello di UE, Stato membro e settore economico;
- c) comunicare con tempestività le definizioni ed i metodi di calcolo degli indicatori (ed eventuali modifiche agli stessi);
- d) introdurre funzionalità di rendicontazione avanzate che consentano ulteriori analisi dei dati relativi agli appalti pubblici;

- e) diffondere informazioni sulle procedure di ricorso avviate dagli offerenti non selezionati;
- f) includere informazioni sulla concorrenza negli Stati membri, nelle regione e nei settori economici, sulla base di indicatori chiave di performance;
- g) studiare nuove modalità per monitorare i prezzi degli appalti pubblici nell'UE e negli Stati membri.

Termine di attuazione: fine 2025

117 La Corte conclude che, finora, la Commissione non ha tenuto sufficientemente conto del declino della concorrenza negli appalti pubblici. Dall'adozione delle direttive del 2014, la Commissione si è concentrata principalmente sul loro recepimento nel diritto nazionale e sul rispetto delle norme, ma non sul monitoraggio sistematico della performance degli appalti pubblici sulla base dei dati disponibili. Di conseguenza, le cause profonde della performance insoddisfacente non sono state sistematicamente identificate né affrontate. In base alla strategia del 2017, la Commissione ha avviato una serie di misure per aiutare gli Stati membri a ottenere migliori risultati dalle procedure di appalto, ma troppo poche di queste affrontano il problema della diminuita concorrenza. La Commissione è stata lenta nell'attuare la strategia del 2017 e solo di recente ha avviato un'azione significativa. Inoltre, non ha utilizzato in modo sufficientemente efficace il processo del semestre europeo per sensibilizzare sul declino della concorrenza (cfr. paragrafi [83 -89](#), [103](#)).

118 A livello degli Stati membri, la Corte ha rilevato poche iniziative per individuare le cause profonde della modesta concorrenza negli appalti pubblici. Anche gli Stati membri hanno concentrato l'attenzione principalmente sul rispetto delle norme in materia di appalti piuttosto che sulla performance. Le amministrazioni aggiudicatrici non hanno percepito come problematica l'impostazione delle procedure di appalto pubblico, e il suo impatto sulla concorrenza, fintanto che le norme applicabili venivano rispettate.

119 Tramite il proprio lavoro di audit, la Corte ha rilevato importanti fattori all'origine della diminuzione della concorrenza, come la concentrazione del mercato e la scarsa attrattiva degli appalti pubblici per le imprese, dovuta ad esempio alla lunghezza delle procedure, a criteri di selezione eccessivamente restrittivi, requisiti tecnici su misura e insufficiente capacità amministrativa. Occorre una analisi maggiormente approfondita (cfr. paragrafi [90 -100](#)).

120 Per quanto riguarda il coordinamento e il dialogo, le azioni intraprese dalla Commissione sono state limitate. Uno scambio di migliori pratiche e un più ampio ricorso a soluzioni individuali consentirebbe di semplificare e migliorare le procedure, e di conseguenza aumentare la concorrenza negli appalti pubblici all'interno dell'UE. Nella sua qualità di supervisore degli appalti pubblici nell'UE, la Commissione potrebbe esercitare un ruolo di coordinamento più incisivo (cfr. paragrafi [101-107](#)).

Raccomandazione 4 – Analizzare più nei dettagli le cause profonde e presentare misure per superare i principali ostacoli alla concorrenza e promuovere le migliori pratiche

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

Tali misure potrebbero essere incluse in un piano d'azione a livello dell'UE.

Termine di attuazione: fine 2025

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 25 ottobre 2023.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – Indicatori del quadro di valutazione

Indicatore (ponderazione degli indicatori fino a febbraio 2023)	Cosa misura
Indicatore composito	
Performance degli appalti pubblici	<p>Questo indicatore composito è calcolato sulla base dei 12 indicatori sotto indicati. Intende fornire una valutazione globale dello stato degli appalti pubblici.</p> <p>La Commissione ha smesso di pubblicare questo indicatore e la ponderazione dei singoli indicatori nel febbraio 2023.</p>
Indicatori con peso triplo	
1: Offerte uniche	Quota dei contratti aggiudicati per i quali vi era un solo offerente.
2: Nessun bando o avviso di gara	Quota delle procedure d'appalto negoziate con una impresa in assenza di un bando o avviso di gara.
3: Tasso di pubblicazione	Valore delle procedure di appalto pubblico pubblicizzate su TED in percentuale del PIL nazionale.
Indicatori con peso uguale a uno	
4: Appalti cooperativi	Quota di procedure di appalto con più di un acquirente pubblico.
5: Criteri di aggiudicazione	Quota delle procedure aggiudicate unicamente in base al criterio dell'offerta più bassa.
6: Velocità di decisione	Durata media del processo decisionale.
Indicatori con peso uguale a un terzo	
7: Contraenti PMI	Quota dei contraenti che sono PMI.
8: Offerte PMI	Quota delle offerte provenienti da PMI.

9: Procedure suddivise in lotti	Quota degli appalti divisi in lotti.
10: Bando o avviso di gara mancante	Quota dei contratti aggiudicati a seguito di una gara d'appalto il cui titolo e le condizioni erano poco chiari.
11: Numeri di registrazione del venditore mancanti	Quota delle procedure per cui non era indicato il numero di registrazione del venditore.
12: Numeri di registrazione dell'acquirente mancanti	Quota delle procedure per cui non era indicato il numero di registrazione dell'acquirente.

Fonte: Commissione, *Single Market Scoreboard on public procurement*.

Allegato II – Metodologia di analisi dei dati

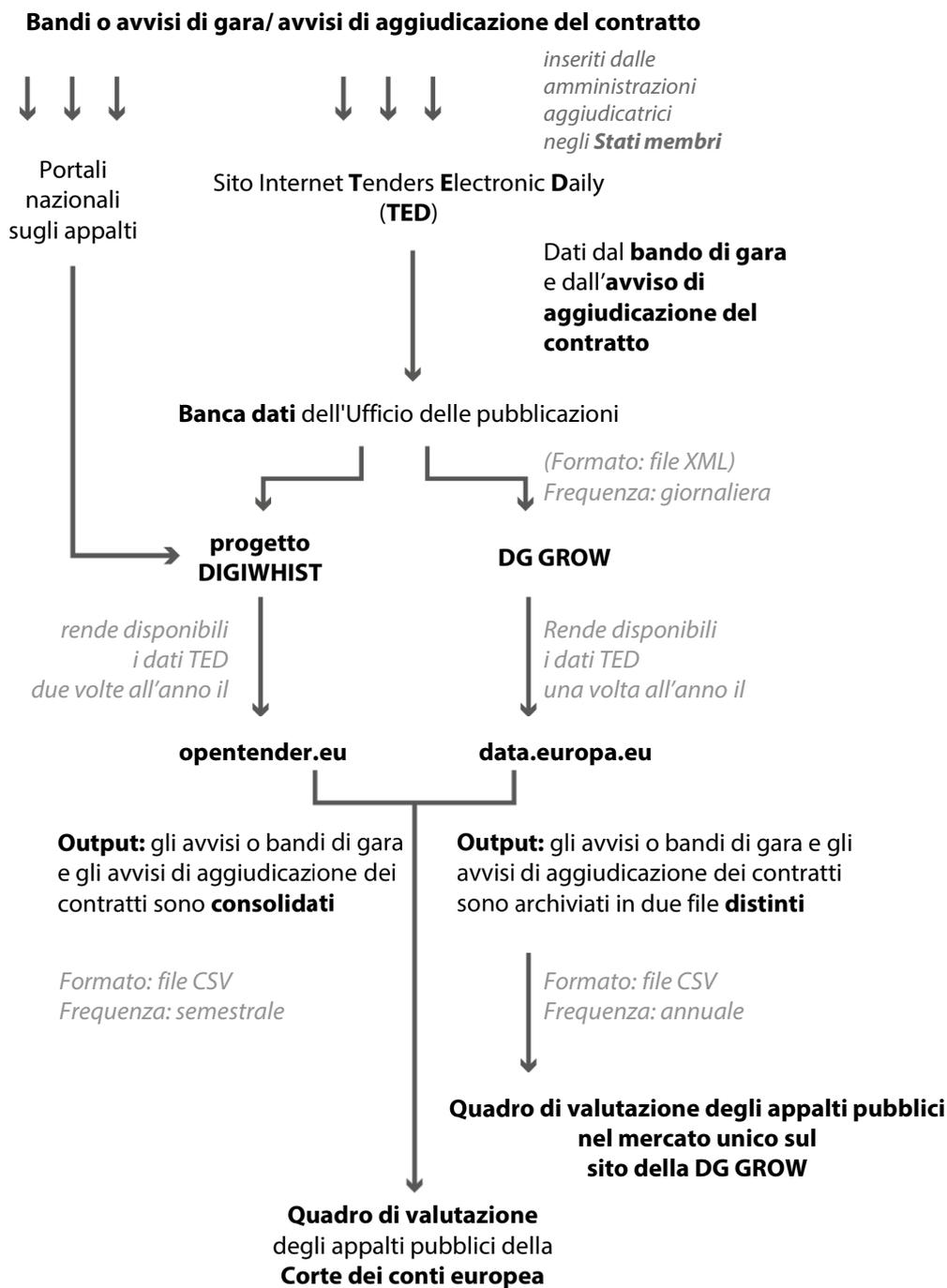
Fonti dei dati

L'analisi eseguita dalla Corte si è basata su dati provenienti da due fonti: data.europa.eu e [Opentender.eu](https://opentender.eu). Entrambi questi siti contengono dati tratti da **Tender Electronic Daily (TED)**.

Le amministrazioni aggiudicatrici devono pubblicare su TED i dati relativi a tutte le gare d'appalto di valore superiore alle soglie UE. Tali informazioni sono codificate direttamente in TED oppure nei sistemi nazionali e poi caricate automaticamente in TED tramite interfacce. I dati TED sono disponibili quotidianamente al pubblico nel formato XML. Una volta all'anno, la Commissione pubblica anche i dati TED in un formato più facilmente fruibile (CSV) sul sito data.europa.eu: un file CSV su bandi e avvisi di gara ed un altro sugli avvisi di aggiudicazione dei contratti. La Commissione elabora e verifica i dati prima di tale pubblicazione e li utilizza per calcolare gli indicatori riportati nel suo **quadro di valutazione del mercato unico** sugli appalti pubblici.

I dati TED sono pubblicati inoltre due volte all'anno sul sito [Opentender.eu](https://opentender.eu) in formato CSV, ma i dati sono elaborati in modo diverso rispetto a quelli su data.europa.eu e coprono tutti i dati a partire dal 2011. [Opentender.eu](https://opentender.eu) fornisce ai portatori d'interesse una piattaforma di facile utilizzo per accedere ad informazioni sugli appalti pubblici, tratte da TED e dalle piattaforme nazionali sugli appalti. È stata fornita dal progetto **DIGIWHIST** (*the Digital Whistle-blower*) nel 2018, finanziato dal programma UE Orizzonte 2020 e coinvolgente un consorzio di sei partner di cinque Stati membri, al fine di accrescere la trasparenza e la concorrenza leale negli appalti pubblici in Europa. [Opentender.eu](https://opentender.eu) fornisce inoltre insiemi di dati consolidati in cui vengono riconciliati i bandi e gli avvisi di gara con gli avvisi di aggiudicazione dei contratti (cfr. [figura 14](#)).

Figura 14 – Fonti di dati sugli appalti pubblici nell’UE



Formato dei dati:

file XML (*extensible markup language file format*)

file CSV (*comma-separated value file format*)

Fonte: Corte dei conti europea.

Analisi dei dati ed indicatori calcolati

L'analisi dei dati abbraccia il **periodo 2011-2021** ed è stata eseguita sulla base del **numero di procedure di appalto** e non del loro valore, in quanto in TED spesso mancano i valori dei contratti.

Gli auditor della Corte hanno ricalcolato gli indicatori utilizzati nel quadro di valutazione, ma hanno anche calcolato **indicatori aggiuntivi**. Tutti gli indicatori sono disponibili per ciascuno dei **27 Stati membri**.

Prima di tutto, sono stati calcolati cinque indicatori relativi alle **pratiche di gara**:

- nessun bando o avviso di gara o aggiudicazione diretta: percentuale di contratti negoziati con un operatore economico in assenza di un bando o avviso di gara; Questa percentuale misura la quota delle gare in cui la concorrenza è assente (aggiudicazione diretta ad un operatore economico selezionato) o ristretta (procedura negoziata senza pubblicazione).
- durata del processo decisionale: numero medio di giorni tra il termine per la ricezione delle offerte e la data di aggiudicazione del contratto. Un periodo eccezionalmente lungo o corto per le decisioni potrebbe essere indicativo di potenziali problemi di concorrenza nel processo di gara.
- criteri di aggiudicazione: percentuale dei contratti aggiudicati in base al solo criterio del prezzo (offerta più bassa). Basarsi eccessivamente sul prezzo potrebbe indicare che si sarebbero potuti applicare criteri migliori, per cui gli acquisti sarebbero stati migliori. D'altra parte, un criterio qualitativo soggettivo potrebbe essere applicato in modo distorto per favorire il vincitore prescelto.
- durata del periodo di pubblicità: numero medio di giorni tra la pubblicazione dell'avviso o bando di gara e il termine per la ricezione delle offerte. Un periodo di pubblicità del bando o avviso troppo breve potrebbe dissuadere gli offerenti dal preparare offerte adeguate, mentre l'acquirente comunica in anticipo informalmente al candidato favorito l'opportunità di un contratto. In alternativa, il periodo di pubblicità potrebbe protrarsi a causa di dispute legali, anche queste un possibile segnale di un rischio di corruzione.
- tipo di procedura non aperta: percentuale di contratti aggiudicati la cui procedura di gara non è stata resa pubblica.

Questi ultimi due indicatori non sono disponibili nel quadro di valutazione.

Successivamente, sono stati calcolati **cinque indicatori** per misurare il **livello di concorrenza** negli appalti pubblici (“indicatori di concorrenza”):

- offerta unica: la percentuale di appalti per i quali vi era un solo offerente;
- numero di offerenti: numero medio di offerenti per lotto;
- fornitore locale: percentuale di aggiudicatari registrati nella stessa regione NUTS2 dell’amministrazione aggiudicatrice;
- nuovo entrante sul mercato: percentuale di fornitori in un dato anno, mercato o regione che erano nuovi sul mercato;
- concentrazione del mercato: percentuale del valore dei contratti dell’offerente sul valore totale dei contratti in un dato mercato, luogo e anno.

L’indicatore “offerta unica” è l’unico di quelli sopra indicati che è disponibile nel quadro di valutazione.

Gli auditor della Corte hanno anche incluso nell’analisi i contratti pubblici aggiudicati attraverso una procedura negoziata senza pubblicazione di un bando o avviso di gara, purché registrati in TED. Si tratta di contratti che, in base alle direttive, possono essere aggiudicati direttamente dopo un negoziato (ad esempio, in una situazione di monopolio). La Corte ha adottato in questo caso per gli indicatori del proprio quadro di controllo un approccio diverso da quello della Commissione.

I valori per l’indicatore **offerta unica** sono stati anche calcolati a **livello di regione NUTS2** per **10 settori economici**: edilizia, energia, servizi di ingegneria, servizi finanziari, servizi sanitari, attrezzature mediche, riparazioni, servizi fognari, attrezzature di trasporto e servizi di trasporto. Questo livello di informazioni non è disponibile nel quadro di valutazione.

Trattamento dei dati

Per il calcolo di questi indicatori, si è proceduto ad un trattamento dei dati TED in più fasi: In particolare:

- ambito delle gare d’appalto: gli indicatori non includono gli appalti per servizi in concessione o servizi sociali né i contratti nel settore della difesa, in quanto originariamente non contemplati dalla direttiva. Per gli accordi quadro, sono stati inclusi solo i dati relativi alla seconda fase delle aggiudicazioni.

- pulizia dei dati: processo che consiste nella standardizzazione dei nomi, tipi di procedura ed indirizzi, raggruppamento delle pubblicazioni relative allo stesso offerente, conversione delle valute e rimozione dei valori anomali. In caso di valori dei contratti mancanti o aberranti, questi sono stati sostituiti dal valore medio dei contratti.

Modelli statistici

La Corte ha usato anche due modelli statistici diversi per analizzare l'insieme di dati, onde stabilire:

- se l'**entrata in vigore della riforma delle direttive del 2014** abbia avuto un impatto sugli indicatori che misurano il livello di concorrenza ("**valutazione delle direttive**");
- se vi sia una **correlazione** tra il livello delle **offerte uniche** e gli indicatori relativi alle **pratiche di gara** ("**scenari d'intervento**").

Nota metodologica dettagliata

Una nota metodologica dettaglia sull'analisi dei dati eseguita dagli auditor della Corte è disponibile sul quadro di valutazione degli appalti pubblici della Corte dei conti europea: https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

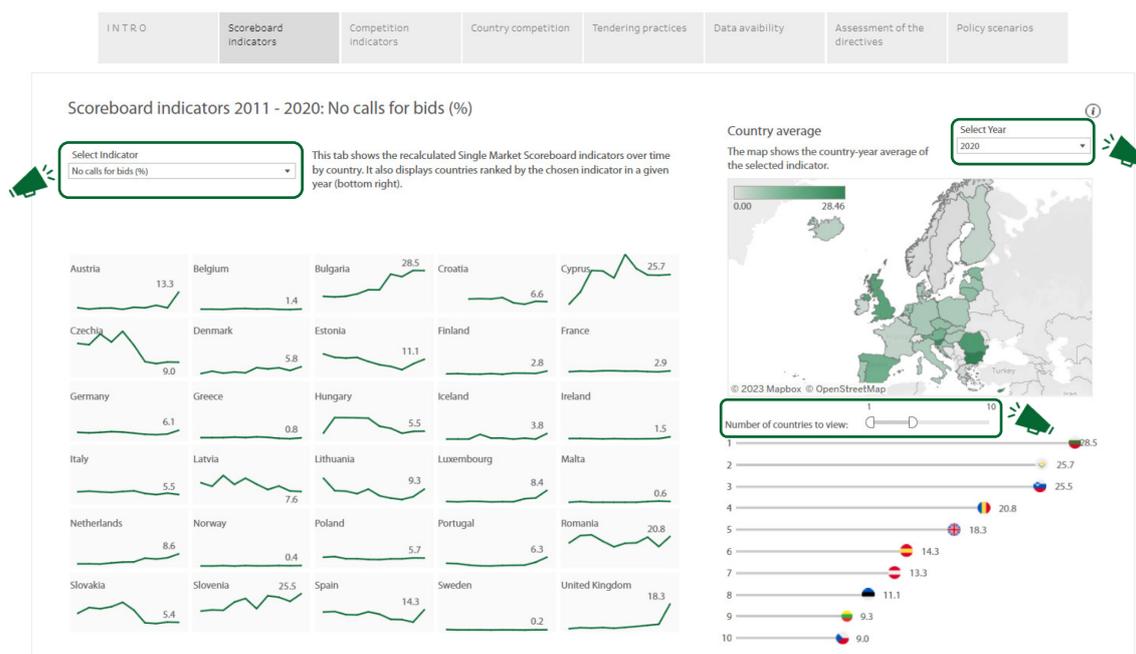
Allegato III – Quadro di valutazione degli appalti pubblici della Corte dei conti europea – Guida per l'utente

La Corte dei conti europea ha elaborato per questo audit **un proprio quadro di valutazione** che consente una **esplorazione interattiva** dell'insieme dei dati, nonché una visualizzazione delle tendenze.

Tale quadro comprende **otto sezioni**:

- **Introduzione:** la pagina iniziale, che descrive brevemente le finalità del quadro;
- **Indicatori del quadro di valutazione:** ricalcolo degli indicatori del quadro di valutazione per il periodo 2011-2020, sulla base dei dati aperti TED, disponibili su data.europa.eu. È possibile inoltre vedere le tendenze di questi indicatori nel periodo 2011-2020 (cfr. [figura 15](#)).

Figura 15 – Indicatori del quadro di valutazione



Fonte: Quadro di valutazione della Corte dei conti europea.

- **Indicatori di concorrenza:** misurano la concorrenza nel settore degli appalti pubblici, sulla base di dati pubblicamente disponibili su Opentender.eu per il periodo 2011-2021;
- **Concorrenza nel paese:** analisi dettagliata dei dati relativi all'indicatore "Offerente unico", sulla base di dati pubblicamente disponibili su Opentender.eu per il periodo 2011-2021;

- **Pratiche di gara:** indicatori che misurano le pratiche in materia di appalti pubblici, sulla base di dati pubblicamente disponibili su Opentender.eu per il periodo 2011-2021;
- **Disponibilità di dati:** analisi dettagliata dei dati relativi alle informazioni mancanti;
- **Valutazione della direttiva:** modello statistico che dimostra l’impatto delle direttive su alcuni indicatori;
- **Scenari d’intervento:** modello statistico che predice l’impatto dei cambiamenti alle procedure d’appalto sull’indicatore “offerte uniche”.

Nella sezione “**Indicatori del quadro di valutazione**”, la funzione “**seleziona indicatore**” consente di selezionare uno dei seguenti dodici indicatori: offerte uniche, nessun bando o avviso di gara, tasso di pubblicazione, appalti cooperativi, criteri di aggiudicazione, velocità di decisione, contraenti PMI, offerte PMI, procedure suddivise in lotti, bando o avviso di gara mancante, numero di registrazione del venditore mancante, numero di registrazione dell’acquirente mancante, nonché il punteggio composito che in precedenza veniva indicato nel quadro di valutazione con il semaforo a tre colori.

La funzione “**Seleziona anno**” consente di selezionare uno specifico anno e mostra il valore dell’indicatore selezionato per uno specifico paese sulla mappa. Muovendo il cursore sulla mappa, è possibile visualizzare i nomi dei paesi e il valore dell’indicatore per il campo selezionato.

La funzione “**Numero di paesi da visualizzare**” consente di selezionare il numero di paesi che appariranno sulla graduatoria dei paesi. Muovendo il cursore sulle bandiere, è possibile vedere i nomi dei paesi.

Questo **quadro di valutazione della Corte dei conti europea** è accessibile al pubblico all’indirizzo https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

Abbreviazioni e acronimi

DG GROW: direzione generale Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI

DGUE Documento di gara unico europeo

EORI: Numero di registrazione e identificazione degli operatori economici (*Economic Operators Registration and Identification number*)

NUTS: classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*)

PIL: prodotto interno lordo

PMI: piccole e medie imprese

TED: banca dati *Tenders Electronic Daily*

Glossario

Amministrazioni aggiudicatrici: organismi o enti pubblici responsabili dell'aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

Analisi dei dati: processo di raccolta, modellizzazione ed esame dei dati per estrarre dettagli informativi a sostegno della presa delle decisioni.

Appalti pubblici: acquisto di beni, servizi o lavori da parte di un ente pubblico o di un'altra autorità mediante una procedura aperta e concorrenziale, al fine di ottenere prestazioni di qualità e un impiego ottimale delle risorse.

Appalti transfrontalieri: procedure di appalto in cui il paese di origine dell'offerente vincitore è diverso da quello dell'acquirente.

Banca dati: insieme di dati strutturato conservato elettronicamente e disponibile alla consultazione e all'estrazione.

Contratto quadro: accordo generale in virtù del quale possono essere conclusi contratti più specifici.

Corruzione: abuso di potere pubblico, personale o di impresa al fine di conseguire benefici illeciti.

Dati: serie di valori corrispondenti a variabili qualitative o quantitative, quali fatti o misurazioni, da cui possono essere ricavate informazioni.

Dispositivo per la ripresa e la resilienza: dispositivo di sostegno finanziario dell'UE volto a mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19 e a stimolare la ripresa, nonché a rispondere alle sfide di un futuro più verde e digitale.

Documento di gara unico europeo: modulo standard con il quale gli offerenti dichiarano di soddisfare i requisiti di ammissibilità per una procedura di appalto pubblico nell'UE.

Effetto: cambiamento immediato o a più lungo termine, intenzionale o non intenzionale, determinato da un progetto, come i benefici derivanti da una manodopera con una migliore formazione.

Efficacia: misura in cui gli obiettivi perseguiti sono raggiunti mediante le attività intraprese.

Efficienza: il miglior rapporto tra le risorse impiegate, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi.

Formulari elettronici (eForms): insieme di formulari digitali standard dell'UE per la pubblicazione dei bandi e degli avvisi di gara, degli avvisi di aggiudicazione dei contratti e di altre informazioni relative agli appalti.

Frode: uso deliberato e illegittimo dell'inganno per ottenere un vantaggio rilevante privando un'altra parte di beni o denaro.

Indicatore: informazioni utilizzate per misurare o valutare un aspetto della performance.

Insieme di dati: qualsiasi raccolta organizzata di dati.

Mercato unico: blocco commerciale basato sulla libera circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi e delle persone, che comprende le economie dei 27 Stati membri dell'UE più Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

Monitoraggio: osservazione e verifica sistematiche dei progressi compiuti verso il raggiungimento di un obiettivo, effettuate in parte attraverso indicatori.

Norme di esecuzione: norme dettagliate che forniscono istruzioni su come applicare un atto normativo.

NUTS: sistema che classifica le regioni dell'UE in tre gruppi, secondo la dimensione della popolazione, a scopi statistici e ai fini del processo decisionale regionale.

Operatore economico: persona o entità che fornisce un prodotto o un servizio a pagamento.

Orizzonte 2020: programma di finanziamento della ricerca e dell'innovazione adottato dall'UE per il periodo 2014-2020.

Performance: misura in cui un intervento, un progetto o un programma finanziato dall'UE ha conseguito gli obiettivi prefissati e assicura un impiego ottimale delle risorse.

Piccole e medie imprese: definizione dimensionale applicata alle aziende e ad altre organizzazioni sulla base del numero di dipendenti e di determinati criteri finanziari. Le piccole imprese occupano meno di 50 dipendenti e hanno un fatturato o un bilancio finanziario totale che non supera i 10 milioni di euro. Le medie imprese occupano meno di 250 dipendenti e hanno un fatturato massimo di 50 milioni di euro o un bilancio finanziario totale massimo di 43 milioni di euro.

Procedura d'appalto aperta: procedura d'appalto pubblico a cui possono partecipare tutti i potenziali offerenti.

Procedura d'appalto negoziata: procedura di appalto pubblico che coinvolge un numero ristretto di offerenti, nell'ambito della quale l'acquirente può negoziare le clausole contrattuali.

Prodotto interno lordo: misura convenzionale della ricchezza di un paese, basata sul valore totale di tutti i beni e servizi ivi prodotti (solitamente nell'arco di un anno).

Raccomandazione specifica per paese: uno degli indirizzi annuali che la Commissione, nell'ambito del semestre europeo, rivolge ai singoli Stati membri in merito alle rispettive politiche macroeconomiche, di bilancio e strutturali.

Semestre europeo: ciclo annuale che fornisce un quadro per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE e per il monitoraggio dei progressi compiuti.

Spazio di dati sugli appalti pubblici: sistema, di cui è prevista l'introduzione nell'Unione europea, mirante a collegare le diverse banche dati contenenti informazioni sugli appalti pubblici, tra cui i dati TED e i dati nazionali sugli appalti.

Tenders Electronic Daily (TED): versione online del supplemento alla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea dedicato agli appalti pubblici europei e piattaforma online contenente tutti i bandi e gli avvisi di gara attivi pubblicati sul supplemento alla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea per consultare le opportunità di appalti pubblici in tutta l'UE.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/SR-2023-28>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/SR-2023-28>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II – presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. L'audit è stato diretto da Helga Berger, Membro della Corte, coadiuvata da: Silvia Janik, capo di Gabinetto, e Franz Ebermann, attaché di Gabinetto; Friedemann Zippel, primo manager; Julia Pilarczyk, capoincarico; Christophe Grosnickel, Mihaela Pavel e Ioanna Topa, auditor. Ioannis Hartoutsios ha fornito sostegno per l'audit informatico. Lukasz Kolodziej ha fornito sostegno per l'analisi dei dati e la creazione del quadro di valutazione. Marika Meisenzahl e Agnese Balode hanno fornito supporto grafico.



Da sinistra a destra: Ioannis Hartoutsios, Silvia Janik, Friedemann Zippel, Helga Berger, Franz Ebermann, Marika Meisenzahl, Christophe Grosnickel.

DIRITTI D’AUTORE

© Unione europea, 2023

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d’autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell’UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). In linea generale, quindi, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che siano indicate eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un’ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale precedentemente menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell’uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell’UE, può essere necessario richiedere un’autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Figure 1, 5 e 9 – Pittogrammi: queste figure sono state realizzate utilizzando risorse tratte da [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. tutti i diritti riservati.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell’Unione europea, nell’ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d’autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

HTML	ISBN 978-92-849-1216-2	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/457363	QJ-AB-23-027-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1234-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/964978	QJ-AB-23-027-IT-N

Gli appalti pubblici sono una componente essenziale del mercato unico dell'UE. Consentono alle autorità pubbliche degli Stati membri di acquisire lavori, beni e servizi con il miglior rapporto qualità/prezzo scegliendo le imprese più efficienti. Ciò contribuisce a sua volta a rendere i mercati più competitivi e salvaguarda l'interesse pubblico. La Corte ha riscontrato che, nell'ultimo decennio, la concorrenza per i contratti pubblici è diminuita e che la riforma del 2014 delle direttive dell'UE non è riuscita manifestamente ad invertire tale tendenza. Complessivamente, manca la consapevolezza dell'importanza della concorrenza negli appalti pubblici. I dati disponibili non sono sistematicamente utilizzati per individuare le cause profonde di questa diminuzione e le azioni intraprese per ridurre gli ostacoli alla concorrenza sono state solo frammentarie. La Corte conclude che gli obiettivi fondamentali della riforma del 2014 delle direttive dell'UE volta a garantire la concorrenza, ad esempio semplificando e abbreviando le procedure di aggiudicazione degli appalti, non sono stati raggiunti e che alcuni di essi potrebbero anche ridurre la concorrenza. La Corte raccomanda di chiarire gli obiettivi degli appalti pubblici e definirne la priorità, colmare le lacune relative ai dati raccolti sugli appalti pubblici, migliorare gli strumenti di monitoraggio per consentire una migliore analisi, analizzare più nei dettagli le cause profonde e presentare un piano d'azione per superare i principali ostacoli alla concorrenza negli appalti pubblici.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors