



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 25 novembre 2020
(OR. en)

13352/20

MAP 15
MI 522
COMPET 593
IND 222

RISULTATI DEI LAVORI

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Delegazioni
n. doc. prec.:	ST 12802/20 CM 4798/20 CM 4978/20
Oggetto:	Conclusioni del Consiglio - Investimenti pubblici mediante appalti pubblici: ripresa sostenibile e rilancio di un'economia dell'UE resiliente - Approvazione

Si allegano per le delegazioni le conclusioni sul tema in oggetto, approvate dal Consiglio mediante procedura scritta il 25 novembre 2020.

Conclusioni del Consiglio**Investimenti pubblici mediante appalti pubblici: ripresa sostenibile e rilancio di un'economia dell'UE resiliente****IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA**

RICORDANDO le conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, in cui si afferma che il piano per la ripresa europea necessiterà di ingenti investimenti a favore di una ripresa sostenibile e resiliente, della creazione di posti di lavoro e della riparazione dei danni immediati causati dalla pandemia di COVID-19, sostenendo nel contempo le priorità verdi e digitali;

RICORDANDO le conclusioni del Consiglio europeo del 2 ottobre 2020¹, in cui si sottolinea la necessità di un mercato unico forte e approfondito e dello sviluppo di ulteriori strumenti per contrastare gli effetti distorsivi delle sovvenzioni estere su di esso;

RAMMENTANDO che l'Unione europea e i suoi Stati membri hanno istituito un pacchetto per la ripresa inteso a rafforzare l'economia europea dopo la crisi, che fornisce finanziamenti per gli investimenti volti ad attenuare i danni socioeconomici derivanti dalla crisi COVID-19;

SOTTOLINEANDO che è necessario uno sforzo comune non solo per sostenere le imprese più colpite, ma anche per realizzare investimenti pubblici che promuovano la convergenza, la resilienza e la sostenibilità, tenendo conto dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile;

EVIDENZIANDO l'importante ruolo svolto dagli investimenti pubblici per la ripresa dell'economia europea e per il suo avvio su un percorso di crescita che le consenta di affrontare il futuro, e SOTTOLINEANDO come una parte considerevole degli investimenti pubblici sia realizzata mediante appalti pubblici (che rappresentavano circa il 14 % del PIL dell'UE prima della COVID-19);

RILEVANDO il ruolo cruciale svolto da un sistema di appalti pubblici ben funzionante che comprenda adeguate strategie di gestione dei rischi per mantenere i servizi pubblici e fornire servizi di interesse generale, in particolare in tempi di crisi e in situazioni di emergenza;

¹ Conclusioni del Consiglio europeo dell'1 e 2 ottobre 2020: doc. ST 13/20.

SOTTOLINEANDO come le direttive dell'UE in materia di appalti pubblici² forniscano agli acquirenti pubblici un quadro giuridico che garantisce la rendicontabilità della spesa pubblica;

RICORDANDO che durante la pandemia di COVID-19 gli acquirenti pubblici hanno incontrato difficoltà nel garantire la disponibilità dei beni e dei servizi necessari per contrastare la situazione di crisi; RICORDANDO la comunicazione della Commissione dal titolo "Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19"³, che mette in luce soluzioni previste dalla normativa vigente dell'UE volte a fornire agli acquirenti pubblici negli Stati membri strumenti per far fronte a situazioni di emergenza come la COVID-19;

SOTTOLINEANDO la necessità di adottare misure preventive in materia di preparazione, di realizzare una valutazione della capacità del quadro giuridico relativo agli strumenti in materia di appalti pubblici di far fronte alle situazioni di crisi, nonché di creare le condizioni necessarie per stimolare la ripresa;

FACENDO RIFERIMENTO all'articolo 92 della direttiva 2014/24⁴ sugli appalti pubblici, che consente alla Commissione di riesaminare gli effetti economici sul mercato interno, in particolare in relazione a fattori quali l'aggiudicazione di appalti transfrontalieri e i costi di transazione, derivanti dall'applicazione delle soglie;

² Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE;

Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE;

Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE e;

Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

³ GU 2020/C 108 I/01.

⁴ Direttiva 2014/24/UE.

RAMMENTANDO le recenti conclusioni del Consiglio dell'Unione europea sul mercato unico⁵, in cui si sottolinea l'importante ruolo svolto dagli appalti pubblici nel realizzare la duplice transizione verde e digitale e si insiste sulla necessità di sensibilizzare alle buone pratiche, segnatamente attraverso l'uso di criteri mirati e di strumenti digitali per gli appalti pubblici in tutte le gare d'appalto pubbliche pertinenti;

SOTTOLINEANDO che l'efficienza degli appalti pubblici avrà un effetto importante sulla tempestività, sull'adeguatezza e sull'idoneità al futuro degli investimenti pubblici a sostegno della ripresa; ed EVIDENZIANDO che l'efficienza degli appalti pubblici costituirà pertanto un importante fattore di successo per la ripresa, la crescita e la creazione di posti di lavoro equi, rafforzando in tal modo la resilienza economica e sociale dell'Unione, la protezione della salute dei suoi cittadini e l'ambiente;

FACENDO RIFERIMENTO alle linee guida della Commissione sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE⁶; FACENDO RIFERIMENTO all'articolo 25 della direttiva 2014/24/UE e agli articoli 43 e 85 della direttiva 2014/25/UE;

SOTTOLINEANDO che gli accordi quadro sono uno strumento importante e ampiamente utilizzato in materia di appalti che consente di includere, grazie alla sua opportuna flessibilità, diversi acquirenti pubblici e le loro esigenze in materia di appalti;

⁵ Doc. ST 10698/20: "un mercato unico approfondito per una ripresa forte e un'Europa competitiva e sostenibile".

⁶ Comunicazione della Commissione C (2019) 5494 final.

INVITA la Commissione e gli Stati membri a lavorare in stretta collaborazione con il Parlamento europeo, le autorità regionali e locali, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni nel perseguire questi obiettivi comuni attraverso strutture di governance efficaci e un forte coordinamento a livello nazionale, in particolare per:

Migliorare l'efficienza degli appalti pubblici per stimolare la ripresa e affrontare le crisi future

1. RITIENE necessario accelerare gli investimenti pubblici per contribuire alla ripresa dell'economia dell'UE, SOTTOLINEANDO nel contempo l'esigenza di trasparenza, parità di trattamento, concorrenza leale e integrità negli appalti pubblici; ESORTA gli Stati membri a sfruttare le opportunità offerte dai pertinenti quadri nazionali ed europei per garantire appalti rapidi ed efficienti e INVITA gli Stati membri a sensibilizzare i decisori in merito al corretto funzionamento delle strutture degli acquirenti pubblici, a investire ulteriormente nelle competenze e nella professionalizzazione degli acquirenti pubblici, ad esempio delle centrali di committenza, e a rafforzare la capacità degli acquirenti pubblici, al fine di affrontare le priorità strategiche, in particolare la creazione di posti di lavoro, la riparazione dei danni socioeconomici causati dalla crisi COVID-19, il sostegno alle PMI nonché le priorità verde e digitale;
2. SOTTOLINEA l'importanza della cooperazione tra acquirenti pubblici negli Stati membri e tra di essi per garantire l'efficienza degli investimenti pubblici durante la ripresa e per affrontare le crisi future; INVITA pertanto gli Stati membri a intensificare gli sforzi e, ove opportuno e fattibile, a porre in essere strategie e meccanismi comuni tenendo presenti le esigenze e gli interessi specifici delle PMI; INVITA la Commissione ad assistere gli Stati membri fornendo sostegno e orientamenti in materia di appalti transfrontalieri e congiunti;
3. RITIENE che la digitalizzazione degli appalti pubblici migliorerà sostanzialmente la trasformazione digitale dell'economia dell'UE, ridurrà gli oneri amministrativi, promuoverà la trasparenza e la rendicontabilità e migliorerà il contesto imprenditoriale degli operatori economici; INVITA gli Stati membri ad accelerare la trasformazione digitale degli appalti pubblici, anche attraverso la cooperazione pubblico-pubblico; INVITA gli Stati membri a cooperare nell'acquisizione di soluzioni digitali per facilitare il trattamento dei dati, garantendo nel contempo l'interoperabilità;

4. ESORTA gli Stati membri e la Commissione a monitorare l'attuazione degli investimenti pubblici e a misurare i progressi compiuti nel conseguimento di obiettivi innovativi e sostenibili conformemente alle pertinenti strategie e normative settoriali; INVITA gli Stati membri a optare per un'attuazione ambiziosa della nuova generazione di moduli standard (eForms), che includano come campi obbligatori, ove opportuno e fattibile, settori quali gli appalti pubblici verdi, socialmente responsabili e innovativi;
5. SOTTOLINEA l'estrema importanza di sistemi di ricorso rapidi ed efficaci per la realizzazione tempestiva ed efficace di progetti pubblici ed ESORTA gli Stati membri a monitorare l'efficacia dei propri sistemi di ricorso. ACCOGLIE CON FAVORE la cooperazione rafforzata tra gli Stati membri attraverso la rete degli organi di ricorso di primo grado;
6. INVITA la Commissione e gli Stati membri a individuare le migliori prassi e a elaborare raccomandazioni e orientamenti comuni per quanto riguarda lo svolgimento tempestivo delle procedure di aggiudicazione degli appalti;
7. INVITA la Commissione a riesaminare gli effetti economici sul mercato unico derivanti dall'applicazione delle soglie stabilite nelle direttive sugli appalti pubblici⁷, alla luce della necessità di stimolare gli investimenti in tutta Europa a seguito della pandemia di COVID-19, tenendo conto anche dell'accesso delle PMI ai mercati degli appalti pubblici e del ruolo delle PMI nella ripresa dell'Unione europea, a riferire in merito al Parlamento europeo e al Consiglio, nonché a valutare, ove possibile e opportuno, se proporre un aumento degli importi delle soglie applicabili durante il successivo ciclo di negoziati, come indicato in particolare all'articolo 92 della direttiva 2014/24/UE;
8. INVITA la Commissione e gli Stati membri a individuare misure supplementari per ridurre non solo gli oneri burocratici e i costi di adempimento ma anche i vincoli procedurali che gravano sugli acquirenti pubblici, al fine di semplificare e potenziare gli investimenti pubblici garantendo nel contempo la massima concorrenza effettiva tra gli operatori economici e migliorando il funzionamento del mercato unico, e in particolare:
 - a esaminare l'efficienza e l'efficacia del quadro in materia di appalti pubblici, comprese le direttive in materia, in linea con l'accordo sugli appalti pubblici;

⁷ Cfr. nota 2.

- a esaminare la possibilità di sfruttare il "regime alleggerito" di cui al titolo III della direttiva 2014/24/UE e a prendere in considerazione un'estensione dell'applicazione ad altri servizi, conformemente alle disposizioni dell'accordo sugli appalti pubblici;
- per quanto opportuno e fattibile, a chiarire e, se necessario, aumentare la flessibilità nell'uso degli accordi quadro per quanto attiene alla determinazione della quantità dei lavori, servizi e forniture interessati, nonché alla durata dell'accordo quadro previsto, tenendo conto anche dell'accesso delle PMI ai mercati degli appalti pubblici;
- per la Commissione, a esaminare gli effetti economici sul mercato interno dell'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici nei settori che potrebbero non presentare alcun interesse transfrontaliero (come il settore della gioventù e dell'assistenza agli anziani) e riferire in merito ai risultati del riesame nonché, tra l'altro, ad eventuali adeguamenti del quadro giuridico, se necessario;
- a esaminare la possibilità e l'opportunità di ravvicinare talune disposizioni applicabili alle amministrazioni aggiudicatrici (direttiva 2014/24/UE) e agli enti aggiudicatori (direttiva 2014/25/UE);
- a valutare come affrontare le preoccupazioni relative alla garanzia della sicurezza (affidabilità) dell'approvvigionamento;

9. INVITA la Commissione ad assistere e agevolare gli sforzi di investimento nelle procedure di appalto per affrontare le sfide urgenti derivanti dalla pandemia, comprese le capacità digitali, e a individuare, in stretta cooperazione con gli Stati membri, le misure necessarie per affrontare in maniera efficiente le future situazioni di emergenza e di crisi negli appalti pubblici, considerando in particolare:

- la fornitura di chiarimenti sul campo di applicazione della direttiva 2014/24/UE, in particolare per quanto riguarda l'uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione; tale chiarimento dovrebbe includere orientamenti che specifichino le ragioni di estrema urgenza e un elenco di possibili esempi di settori altamente sensibili;
- la valutazione della necessità di introdurre ulteriori eccezioni all'applicazione delle direttive sugli appalti pubblici per gli appalti relativi a beni e servizi strategici specifici in situazioni di emergenza e di crisi derivanti da pandemie, attentati terroristici, stato di emergenza, minacce gravi e attuali alla sicurezza pubblica o catastrofi naturali;

Creare i giusti incentivi a favore di investimenti e crescita innovativi e sostenibili nell'UE
attraverso gli appalti pubblici

10. ACCOGLIE CON FAVORE le proposte della Commissione contenute nel piano di investimenti per un'Europa sostenibile volte a introdurre criteri o obiettivi in materia di appalti pubblici verdi nelle iniziative settoriali, nei finanziamenti dell'UE o nelle normative su prodotti specifici, nonché a istituire uno strumento di "screening per gli appalti sostenibili"; INVITA la Commissione a sviluppare strumenti di orientamento e sostegno per armonizzare l'attuazione dei progetti di infrastrutture pubbliche sostenibili, aumentando in tal modo la sostenibilità complessiva e l'attrattiva degli investimenti;
11. SOTTOLINEA la funzione di modello del settore pubblico nel conseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, il Green Deal europeo e l'obiettivo di conseguire la neutralità climatica entro il 2050, il piano d'azione per l'economia circolare, la strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2030 e i principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani; in tale contesto SOSTIENE, per quanto opportuno e fattibile, considerazioni ambientali ambiziose, ad esempio criteri o obiettivi, tenendo conto anche delle loro implicazioni pratiche per le procedure di appalto, e SOTTOLINEA la necessità di comunicare e monitorare come previsto nel piano d'azione per l'economia circolare; INVITA la Commissione a prendere in considerazione l'introduzione di garanzie in materia di diritti umani e di norme di dovuta diligenza in materia di diritti umani, promuovendo in tal modo la coerenza delle politiche per quanto riguarda il piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile, in particolare il regolamento (UE) 2020/852⁸ relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e l'iniziativa della Commissione sul governo societario sostenibile⁹;

⁸ Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088.

⁹ Commissione europea: nuova consultazione sul governo societario sostenibile, settembre 2020.

- 12.** ACCOGLIE CON FAVORE l'iniziativa della Commissione nell'ambito del piano d'azione per l'economia circolare volta a favorire lo sviluppo di capacità mediante orientamenti, attività di formazione e la diffusione di buone pratiche per sottolineare l'importante ruolo delle autorità pubbliche nel contribuire all'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050. Tale esercizio dovrebbe mirare a consentire agli acquirenti pubblici di prendere in considerazione prodotti e servizi rispettosi del clima ed efficienti sotto il profilo delle risorse e, nella maniera più ampia possibile, dovrebbe tener conto del ciclo di vita (esterno) e dei costi economici nel loro processo di acquisto; INVITA inoltre la Commissione a sviluppare e diffondere metodi operativi per il calcolo dei costi del ciclo di vita, in particolare per quanto riguarda i costi imputati alle esternalità ambientali;
- 13.** RITIENE che gli acquirenti pubblici debbano utilizzare strategicamente il loro potere d'acquisto per ottenere un migliore rapporto costi-benefici e favorire la transizione verso un'economia più verde, più innovativa e circolare, in particolare investendo in infrastrutture sostenibili, in prodotti riutilizzabili, riciclabili, riparabili ed efficienti sotto il profilo delle risorse, nonché nella ristrutturazione degli edifici pubblici per migliorarne la sostenibilità e ottimizzare i costi del ciclo di vita. SOTTOLINEA che gli acquisti pubblici possono e dovrebbero essere utilizzati per sostenere le considerazioni di carattere sociale e la difesa dei diritti umani nelle catene di approvvigionamento a livello mondiale, l'inclusione sociale e l'occupazione equa al fine di contrastare gli effetti socioeconomici della crisi e INVITA la Commissione a fornire orientamenti, compresi esempi su come perseguire tali obiettivi nell'ambito delle procedure di appalto;
- 14.** SOTTOLINEA che la trasparenza, la rendicontabilità e la concorrenza leale saranno fondamentali per garantire un uso efficace ed efficiente delle risorse dell'UE e nazionali per la transizione verde e gli sforzi di ripresa;
- 15.** RITIENE che sia essenziale sapere come realizzare appalti sostenibili e innovativi al fine di sfruttare i vantaggi del potere di acquisto pubblico e, pertanto, INVITA gli Stati membri e le altre istituzioni dell'Unione europea a massimizzare il potere di trasformazione degli appalti pubblici, sviluppando competenze e capacità fondamentali per far fronte alle sfide attuali, e la Commissione a sostenere gli Stati membri nella creazione di una rete europea di poli di consulenza sulle migliori pratiche per lo sviluppo di appalti sostenibili e innovativi; INVITA gli Stati membri a promuovere campagne di istruzione, formazione e informazione per gli acquirenti pubblici;

Contribuire a un'economia dell'UE più resiliente tramite gli appalti pubblici

16. RITIENE che l'innovazione rivesta un ruolo chiave nella resilienza dell'economia europea e SOTTOLINEA che gli acquirenti pubblici dovrebbero stimolare la domanda di innovazione; INVITA gli Stati membri a incoraggiare e promuovere gli appalti per soluzioni innovative;
17. OSSERVA che la cooperazione tra acquirenti pubblici può plasmare i mercati, stimolare l'innovazione e accrescere l'efficienza degli investimenti pubblici; INVITA gli Stati membri e la Commissione a incoraggiare l'interazione tra acquirenti pubblici ed ecosistemi industriali e di innovazione al fine di facilitare la corrispondenza tra domanda e offerta, anche attraverso la creazione di piattaforme che consentano le interazioni tra acquirenti e fornitori per strategie di approvvigionamento migliori;
18. RICONOSCE la necessità di rafforzare la resilienza dell'economia europea e SOTTOLINEA che gli Stati membri e i loro acquirenti pubblici hanno un ruolo fondamentale da svolgere a tale riguardo, soprattutto perché sono investitori fondamentali in diversi settori dell'economia e potrebbero quindi essere esposti a una concorrenza esterna sleale;
19. INVITA la Commissione e gli Stati membri a cooperare nell'elaborazione di orientamenti e criteri attraverso una metodologia comune per sostenere il settore pubblico nell'approvvigionamento attraverso catene di approvvigionamento trasparenti, affidabili, flessibili e diversificate, al fine di rafforzare l'economia europea e ridurre la dipendenza strategica dai paesi terzi, in particolare in alcuni comparti economici fondamentali per il funzionamento dei servizi pubblici e della sanità pubblica, ad esempio quello dei medicinali e dei dispositivi medici; l'impatto sulla concorrenza, sui prezzi e sulle procedure di appalto dovrà essere esaminato in maniera approfondita per determinare un approccio proporzionato e mirato volto ad affrontare tale questione;

20. SOTTOLINEA la necessità che l'UE promuova un programma di libero scambio ambizioso ed equilibrato, salvaguardando nel contempo i propri interessi di fronte a pratiche sleali e abusive e garantendo la reciprocità; ACCOGLIE CON FAVORE i lavori sullo strumento per gli appalti internazionali¹⁰, che dovrebbero essere accelerati per promuovere un migliore accesso agli appalti pubblici nei paesi terzi¹¹ e lo sviluppo di ulteriori strumenti per far fronte agli effetti distorsivi delle sovvenzioni estere nel mercato unico; INVITA la Commissione a valutare come affrontare gli effetti distorsivi derivanti dalla partecipazione di offerenti con attività in giurisdizioni incluse nella lista UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali, che comportano vantaggi competitivi ingiustificati nelle procedure di appalto;
21. INVITA la Commissione a chiarire ulteriormente e ad aggiornare, sulla base degli impegni internazionali dell'UE e delle direttive UE sugli appalti pubblici, il margine di manovra di cui dispongono gli Stati membri e gli acquirenti pubblici per trarre le conseguenze della portata di tali accordi per quanto riguarda la partecipazione di offerenti e prodotti provenienti da paesi terzi;
22. INVITA gli Stati membri a sviluppare politiche e strategie di acquisto globali, che dovrebbero riguardare in particolare i settori in cui la domanda pubblica ha un impatto significativo, come i medicinali, i dispositivi medici o le tecnologie informatiche, tenendo conto anche delle considerazioni relative alla resilienza, alla gestione dei rischi e alla sicurezza dell'approvvigionamento.
-

¹⁰ Doc. ST 5752/16 - COM (2016) 34 final e 2012/0060 (COD).

¹¹ Conclusioni del Consiglio europeo dell'1 e 2 ottobre 2020: doc. ST 13/20.