COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 28.7.2023
COM(2023) 460 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sul funzionamento della direttiva 2014/23/UE relativa all'aggiudicazione dei contratti di concessione e sull'impatto sul mercato interno delle esclusioni di cui all'articolo 12

{SWD(2023) 267 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sul funzionamento della direttiva 2014/23/UE relativa all'aggiudicazione dei contratti di concessione e sull'impatto sul mercato interno delle esclusioni di cui all'articolo 12

1. INTRODUZIONE

La Commissione stima che il valore complessivo degli appalti pubblici nell'UE sia stato di circa 2 163 miliardi di EUR nel 2018, pari al 13,6 % del PIL dell'UE[1], di cui circa 670 miliardi di EUR[2] rientranti nell'ambito delle tre direttive in materia di appalti pubblici. Quando le autorità pubbliche devono mobilitare competenze e capitali privati per integrare risorse pubbliche scarse, le concessioni possono essere un modo molto interessante per realizzare progetti di interesse pubblico limitando nel contempo il debito pubblico. Le concessioni sono accordi contrattuali con cui una o più amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori pubblici affidano l'esecuzione di lavori o la prestazione e gestione di servizi a uno o più operatori economici privati. I contratti di concessione, il cui valore medio annuo ammonta a 63 miliardi di EUR, sono alla base di partenariati tra il settore pubblico e imprese private in settori strategici fondamentali. Ciò vale in particolare per lo sviluppo di infrastrutture, quali porti e aeroporti, parcheggi, strade a pedaggio e la manutenzione autostradale, o per la prestazione di servizi di interesse economico generale, ad esempio nei settori dell'energia o dello smaltimento dei rifiuti.

La direttiva 2014/23/UE[3] sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (di seguito "direttiva") è stata adottata per ovviare all'assenza di un quadro coerente e onnicomprensivo per le concessioni a livello di UE. L'obiettivo della direttiva è fornire un quadro giuridico chiaro che promuova il ricorso alle concessioni migliorando nel contempo l'accesso al mercato per le imprese garantendo trasparenza ed equità nelle procedure di aggiudicazione.

Il quarto comma dell'articolo 53 della direttiva impone alla Commissione di "[esaminare] il funzionamento della presente direttiva e [di riferire] al Parlamento europeo e al Consiglio", mentre il terzo comma di tale articolo impone alla Commissione di "[valutare] gli effetti economici sul mercato interno delle esclusioni […] del settore idrico" dall'ambito di applicazione della direttiva. La presente relazione presenta le principali conclusioni di tale esame e valutazione. Essa si basa sulle informazioni contenute nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'applicazione della direttiva ("documento di lavoro dei servizi della Commissione"), da leggere congiuntamente alla presente relazione.

---

1 Indicatori per gli appalti pubblici 2018, DG GROW, 17 maggio 2021 (https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48156?locale=it).

2 Cfr. la nota 1 di pag. 1.

3 Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 1).

La relazione e il documento di lavoro dei servizi della Commissione si fondano su un insieme di prove provenienti da più fonti, come i dati estratti dalla banca dati Tenders Electronic Daily (TED), le informazioni messe a disposizione dagli Stati membri a norma dell'articolo 45 della direttiva[4], lo *Study on the implementation of the Concessions Directive* realizzato per la Commissione da London Economics Europe e Spark Legal (2021)[5], un'indagine avviata dai servizi della Commissione nel 2021 per raccogliere informazioni dagli Stati membri sull'organizzazione del settore idrico e le posizioni espresse dai portatori di interessi durante un evento online per l'esame del funzionamento della direttiva e la valutazione dell'esclusione del settore idrico, evento organizzato dalla Commissione per i portatori di interessi.

Il recepimento tardivo della direttiva da parte di tutti gli Stati membri — la direttiva è stata applicata in tutta l'UE solo dal 2020 — impedisce una valutazione completa del funzionamento della stessa e dell'esclusione del settore idrico in questo momento. È necessario acquisire ulteriore esperienza in relazione alla direttiva per effettuare una valutazione completa del suo funzionamento e dell'impatto dell'esclusione del settore idrico dall'ambito di applicazione della stessa. Tuttavia le tendenze osservate sulla base dei dati disponibili indicano una maggiore trasparenza nei contratti di concessione, un aumento della partecipazione delle PMI alle concessioni e una maggiore capacità amministrativa di vigilare sugli appalti pubblici e sulle concessioni a livello nazionale.

2. IL MERCATO DELLE CONCESSIONI DELL'UE

Il valore totale delle concessioni disciplinate dalla direttiva e aggiudicate tra il 2016 e il 2021 è stimato a 377,5 miliardi di EUR. Il valore totale delle concessioni rappresenta il 12 % del valore annuale complessivo del mercato degli appalti pubblici disciplinato dalle tre direttive in materia combinate[6]. La direttiva si applica alle concessioni di valore pari o superiore a 5 382 000 EUR[7].

Il numero totale di concessioni aggiudicate nell'UE è circa raddoppiato rispetto al 18 aprile 2016 (il termine per il recepimento) e continua a crescere[8]. Questa tendenza al rialzo si osserva nella maggior parte degli Stati membri.

---

4 A norma dell'articolo 53, quarto comma, della direttiva, l'esame del funzionamento della stessa si basa sulle informazioni che gli Stati membri forniscono in conformità dell'articolo 45, paragrafo 3.

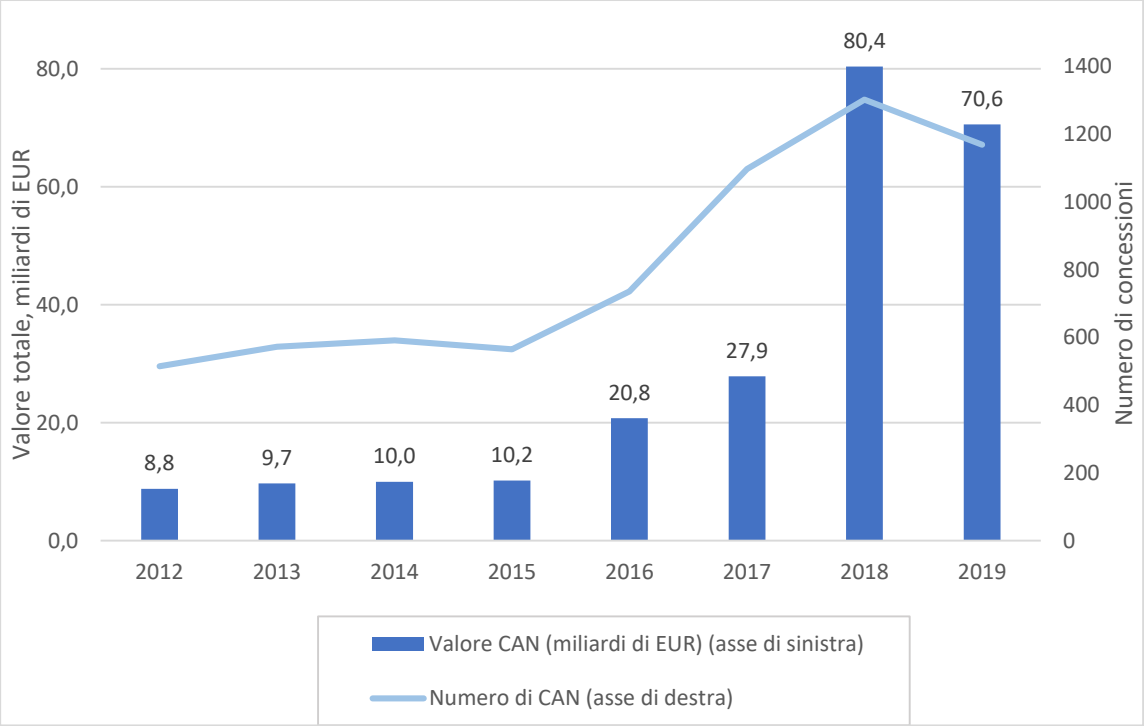
5 Lo studio sarà pubblicato insieme alla presente relazione.

6 Dati del 2018 relativi alla direttiva 2014/23/UE, alla 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 (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65) e alla 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 (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 243).

7 Le concessioni con valori inferiori a tale soglia sono spesso pubblicate su TED.

8 Confronto tra il numero totale di concessioni aggiudicate nel periodo tra il 2012 e il 18 aprile 2016 e nel periodo tra il 19 aprile 2016 e il 2019. Per maggiori dettagli si veda il capitolo 3 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

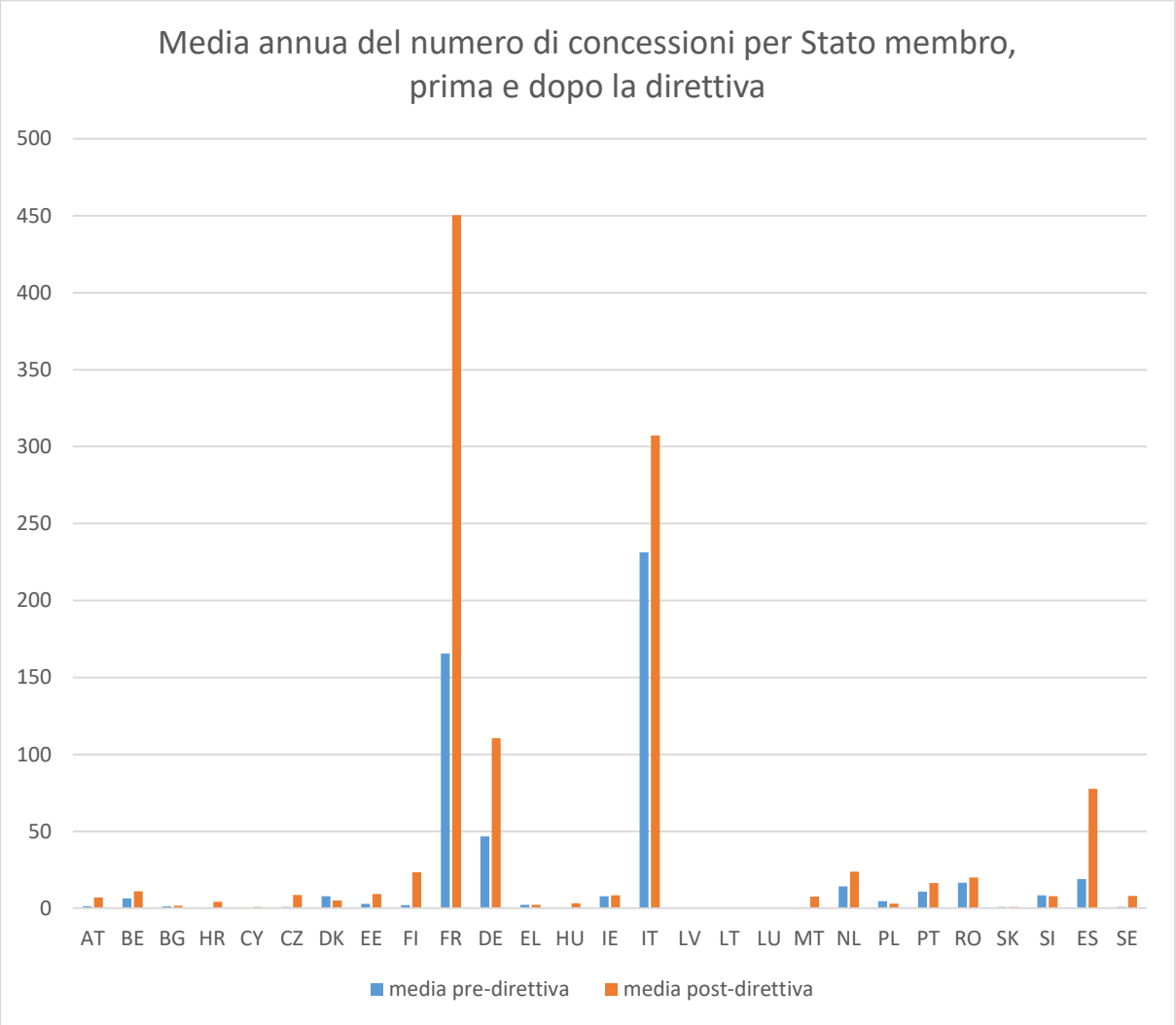
Figura 1: Avvisi di aggiudicazione di concessioni per anno [numero, valore in miliardi di EUR], paesi SEE



Fonte: London Economics Europe e Spark Legal, *Study on the implementation of the Concessions Directive*, 2021, figura 41.

La Francia e l'Italia rappresentano oltre due terzi del mercato delle concessioni dell'UE. Insieme alla Spagna e alla Germania, questi Stati membri rappresentano l'85 % dell'aumento totale delle aggiudicazioni di concessioni nello stesso periodo. Anche Stati membri come l'Austria, la Cechia, la Finlandia, l'Ungheria, la Croazia, Malta e la Svezia hanno registrato una notevole crescita del ricorso alle concessioni.

Figura 2: Numero medio annuo di concessioni per Stati membro, prima e dopo la direttiva [numero]



Fonte: Calcolo interno basato su London Economics Europe e Spark Legal, *Study on the implementation of the Concessions Directive*, 2021, figura 17.

Il numero di aggiudicazioni di concessioni di servizi è notevolmente aumentato dal 18 aprile 2016, ossia il termine per il recepimento. Il numero di aggiudicazioni di concessioni di lavori tuttavia era in graduale diminuzione prima di tale data e ha continuato a seguire la stessa tendenza anche dopo.

I settori con il maggior numero di aggiudicazioni di concessioni dal 2016 sono: 1) servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio; 2) servizi ricreativi, culturali e sportivi; e 3) lavori di costruzione.

3. RECEPIMENTO E PROCEDURE DI INFRAZIONE

L'obiettivo della Commissione è conseguire che le norme siano rispettate sin dall'inizio, in modo che i cittadini e le imprese possano godere quanto prima dei benefici offerti dal diritto dell'UE. È per questo che nel corso degli anni la Commissione ha aumentato il sostegno prestato agli Stati membri per prevenire sin dall'inizio le infrazioni, o altrimenti per porvi

rimedio nelle prime fasi della procedura senza necessità di deferire lo Stato membro interessato alla Corte di giustizia. Ne è derivato un calo del numero di casi di ritardo degli Stati membri nel recepire le direttive. Per consolidare tale impostazione, di recente la Commissione ha proposto di fissare obiettivi concreti in materia di applicazione delle norme al fine di limitare allo 0,5 % sia il deficit di recepimento che quello di conformità[9].

Per quanto riguarda la direttiva, gli Stati membri avevano l'obbligo di recepirla nel loro ordinamento interno entro il 18 aprile 2016. Alla scadenza del periodo di recepimento, solo sei Stati membri avevano comunicato alla Commissione le misure necessarie e nel 2016 sono state avviate procedure di infrazione per mancata comunicazione. Entro febbraio 2020[10] tutti gli Stati membri dell'UE avevano recepito la direttiva e tutte le procedure di infrazione per recepimento tardivo sono state chiuse. Tuttavia tre Stati membri non hanno recepito l'articolo che prevede esclusioni specifiche dall'applicazione della direttiva nel settore idrico e tre Stati membri lo hanno fatto solo parzialmente. Tali Stati membri applicano pertanto (in tutto o in parte) la direttiva anche alle concessioni per lavori e servizi in campi specifici del settore idrico.

Da una valutazione delle misure nazionali di recepimento è emerso che solo dieci Stati membri erano pienamente conformi a tutti gli obblighi della direttiva alla data di scadenza del termine di recepimento. La Commissione ha pertanto avviato procedure di infrazione nei confronti dei restanti Stati membri in quattro ondate successive (gennaio 2019, ottobre 2019, giugno 2021 e dicembre 2021). Dopo la comunicazione delle misure nazionali e la loro valutazione, sono state formalmente chiuse le procedure nei confronti di otto Stati membri a seguito dell'azione legislativa correttiva da essi intrapresa. Le restanti procedure sono in corso[11] e riguardano elementi quali l'ambito di applicazione, i criteri di esclusione degli operatori economici e la modifica dei contratti.

In diversi Stati membri le autorità nazionali hanno pubblicato orientamenti sulle norme in materia di concessioni.

9 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - "30 anni di mercato unico", COM(2023) 162 final del 16 marzo 2023.

10 L'ultimo Stato membro ha recepito la direttiva il 26.2.2020.

11 Alcune delle procedure di infrazione riguardano tutte e tre le direttive sugli appalti pubblici e saranno pertanto formalmente chiuse solo una volta risolte tutte le questioni (relative alle tre direttive di cui alla nota a piè di pagina6). A tale riguardo, può sembrare che alcuni Stati membri siano oggetto di procedure di infrazione in corso anche se, in senso stretto, le questioni relative all'attuazione della direttiva potrebbero essere state risolte nel frattempo.

4. PRINCIPALI CONCLUSIONI DELL'ESAME DEL FUNZIONAMENTO DELLA DIRETTIVA

La direttiva persegue due obiettivi principali: 1) garantire la certezza del quadro giuridico definendo alcuni concetti e codificando determinati principi relativi all'aggiudicazione delle concessioni, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, e 2) migliorare l'accesso ai mercati delle concessioni aumentando la trasparenza e l'equità nelle procedure di aggiudicazione.

4.1. Certezza giuridica

Definizione di "concessione"

La direttiva fornisce una definizione di concessioni a livello di UE[12]. Nella pratica sembra che il termine "concessione" sia spesso utilizzato nella legislazione degli Stati membri per settori e questioni che esulano dall'ambito di applicazione della direttiva. In particolare, nella maggior parte degli Stati membri la legislazione nazionale utilizza spesso il termine "concessione" per fare riferimento ad altri concetti giuridici, come le autorizzazioni o le licenze[13].

Tali discrepanze possono comportare costi più elevati, in quanto gli operatori economici che partecipano a concessioni transfrontaliere non possono fare affidamento su un unico significato di "concessione". Possono anche portare a incomprensioni dispendiose in termini di tempo da parte sia delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori sia degli operatori economici, in merito non solo all'interpretazione della definizione applicabile, ma anche alla legislazione da applicare.

Definizione di "rischio operativo"

La presenza di un rischio operativo[14] è ciò che distingue i contratti di concessione da altri tipi di appalti pubblici. Il recepimento di tale concetto è pertanto fondamentale per garantire la corretta attuazione della direttiva. Solo quattro Stati membri hanno tuttavia recepito il concetto esattamente come stabilito nella direttiva. Oltre venti Stati membri hanno recepito il concetto con una formulazione leggermente diversa da quella prevista dalla direttiva e due

---

12 La direttiva definisce le concessioni come contratti scritti con cui una o più amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori affidano a uno o più operatori economici (concessionari) l'esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi e in cui il corrispettivo consiste nel diritto di gestire i lavori o servizi oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

13 Tale concetto deve essere distinto dalle "autorizzazioni" o "licenze", in cui un'autorità pubblica stabilisce le condizioni per l'esecuzione di una determinata operazione da parte di un contraente. Mentre un'autorizzazione o una licenza conferiscono al contraente il diritto di sfruttare tale autorizzazione o licenza, il concessionario è vincolato da un obbligo. La direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36) si applica alle autorizzazioni e alle licenze.

14 La direttiva definisce la nozione di "rischio operativo". I contratti di concessione comportano sempre il trasferimento al concessionario di un rischio operativo di natura economica. Ciò significa che il concessionario potrebbe non recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi aggiudicati in condizioni operative normali, anche se una parte del rischio rimane a carico dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore.

Stati membri non hanno affatto trattato il rischio operativo nella propria legislazione nazionale. In questa fase non è possibile stabilire se tali discrepanze abbiano un impatto economico concreto. Interpretazioni diverse del rischio operativo potrebbero implicare che appalti pubblici per lo stesso tipo di servizi o lavori saranno trattati in modo diverso da uno Stato membro all'altro o potrebbero non essere neanche soggetti alle disposizioni di recepimento della direttiva.

Modifiche dei contratti di concessione

La direttiva contiene anche disposizioni specifiche sulla modifica dei contratti di concessione elaborate attraverso la giurisprudenza e fornisce soluzioni pratiche per far fronte a circostanze impreviste che richiedono una modifica della concessione durante il suo periodo di validità. Le modifiche contrattuali devono essere trattate con attenzione, in particolare quelle che non prevedono una nuova apertura della gara, al fine di garantire concorrenza e trasparenza effettive.

Alcuni Stati membri hanno elaborato orientamenti sulle modifiche dei contratti. Undici Stati membri hanno introdotto nella legislazione nazionale l'obbligo esplicito dell'approvazione, da parte di un'autorità pubblica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice responsabile del contratto iniziale, di eventuali modifiche. La modifica dei contratti durante il loro periodo di validità, comprese le proroghe illegittime dei contratti e le modifiche senza una nuova gara, sono tuttavia spesso segnalate come fonte di applicazione errata.

Concessioni e altri partenariati pubblico-privato

La direttiva chiarisce i casi in cui un contratto concluso tra un'amministrazione aggiudicatrice e un operatore economico non è soggetto alle norme sull'aggiudicazione delle concessioni sulla base dei principi enunciati nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, in quanto non esiste una normativa dell'UE che definisca e disciplini il concetto di partenariato pubblico-privato.

Gli Stati membri hanno adottato approcci diversi nel legiferare in materia di partenariati pubblico-privato. Alcuni quadri giuridici nazionali includono norme che specificano il rapporto tra i partenariati pubblico-privato e le norme sulle concessioni, mentre in altri Stati membri vi sono definizioni divergenti del concetto di partner pubblico-privato a livello nazionale e/o esiste minor chiarezza quanto al modo in cui la legislazione in materia fa riferimento alla definizione e alle norme relative alle concessioni.

4.2. Applicazione ed esecuzione — fonti di scorretta applicazione delle norme per l'aggiudicazione dei contratti di concessione

Tutti gli Stati membri segnalano che sono stati compiuti sforzi significativi e ottenuti risultati positivi nell'istituzione di autorità e strutture di controllo volte a garantire un'applicazione corretta ed efficiente delle norme per l'aggiudicazione delle concessioni. La maggior parte degli Stati membri ha nominato un'unica autorità di controllo degli appalti pubblici. Le relazioni degli Stati membri non distinguono tra concessioni e altri tipi di appalti. Le informazioni sulle cause di applicazione scorretta e di problemi strutturali o ricorrenti sono pertanto presentate in modo generalizzato per tutti i tipi di appalti.

Le cause più frequenti di applicazione scorretta o di incertezza giuridica, come riferito dagli Stati membri, sono la mancanza di competenze in materia di appalti, la modifica dei contratti durante il loro periodo di validità, il calcolo del valore stimato dell'appalto e il frazionamento artificiale in lotti.

Per quanto riguarda l'applicazione pratica delle norme, gli Stati membri segnalano difficoltà legate all'interpretazione e alla verifica dei motivi di esclusione, alla formulazione di criteri di aggiudicazione significativi diversi dal solo prezzo, compresi criteri connessi agli obiettivi strategici, al ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione, alla classificazione degli appalti come appalti pubblici o concessioni e alla trasparenza.

Gli Stati membri avevano predisposto una legislazione e istituzioni anticorruzione generali già prima dell'adozione della direttiva. Nella maggior parte degli Stati membri, le autorità nazionali garanti della concorrenza, i pubblici ministeri e altre autorità di contrasto sono i principali responsabili dell'attuazione di tali politiche. Inoltre alcuni Stati membri dispongono di istituzioni specifiche per la lotta alla frode o alla corruzione.

Al fine di attenuare i rischi di conflitto di interessi, corruzione, collusione e cartelli, la maggior parte degli Stati membri ha adottato misure non vincolanti quali strategie nazionali anticorruzione, orientamenti (ad esempio orientamenti per individuare comportamenti collusivi, misure di sensibilizzazione e formazione, programmi di trattamento favorevole per gli operatori che forniscono informazioni, nonché attività di prevenzione), codici di condotta per i funzionari pubblici e attività di professionalizzazione. Inoltre la maggior parte degli Stati membri ha adottato misure che vanno oltre quanto richiesto dalla direttiva, ad esempio introducendo definizioni più ampie di conflitto di interessi e prevedendo sanzioni o persino l'annullamento dei contratti conformemente alle linee guida dell'OCSE[15].

Riquadro 1: orientamenti per combattere la collusione negli appalti pubblici e nelle concessioni

La Commissione ha recentemente pubblicato nuovi orientamenti[16] per le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori europei su come affrontare i presunti casi di collusione negli appalti pubblici e nelle concessioni.

Gli orientamenti presentano un elenco degli strumenti volti, da un lato, a sostenere gli Stati membri e le amministrazioni aggiudicatrici nello sviluppo delle capacità per affrontare i casi di collusione e, dall'altro, a promuovere la cooperazione tra le autorità centrali nazionali responsabili degli appalti e quelle garanti della concorrenza per assicurare un sostegno alle amministrazioni aggiudicatrici. Gli orientamenti contengono inoltre indicazioni di facile impiego per le amministrazioni aggiudicatrici su come applicare il motivo di esclusione per collusione previsto dalle direttive in materia di appalti pubblici.

15 OCSE, *Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement*, disponibile all'indirizzo: https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm.

16 *Comunicazione sugli strumenti per combattere la collusione negli appalti pubblici e sugli orientamenti riguardanti le modalità di applicazione del relativo motivo di esclusione* (C(2021) 1631 del 15.3.2021).

4.3. Conclusioni relative al miglioramento dell'accesso al mercato delle concessioni

Nel valutare se la direttiva abbia migliorato l'accesso al mercato delle concessioni sono stati presi in considerazione i seguenti fattori: i) trasparenza attraverso la pubblicazione; ii) partecipazione delle PMI all'aggiudicazione delle concessioni; iii) numero di offerte; e iv) partecipazione transfrontaliera al mercato delle concessioni dell'UE.

Trasparenza attraverso la pubblicazione

I dati tratti dal portale TED indicano che dal 18 aprile 2016 si è registrato un notevole aumento del numero di bandi di concessione pubblicati: da 664 nel 2016 a 1 877 nel 2021. Analogamente, la media annuale degli avvisi di aggiudicazione di concessioni pubblicati è aumentata da 143 nel 2016 a 993 nel 2021.

Sembra tuttavia che il numero dei bandi di concessione sia ancora circa il doppio di quello degli avvisi di aggiudicazione delle concessioni[17]. Tale discrepanza tra il numero dei bandi di concessione e quello degli avvisi di aggiudicazione delle concessioni si manifesta in tutti gli Stati membri e sembra essere dovuta a diversi fattori, ad esempio il fatto che le concessioni possono essere pubblicizzate mediante avvisi e poi non essere aggiudicate, e che possono esservi bandi di gara multipli che alla fine si traducono nell'aggiudicazione di un'unica concessione[18].

La qualità dei dati comunicati su TED dovrebbe aumentare con l'attuazione del regolamento (UE) 2019/1780[19] relativo ai nuovi modelli di formulari per gli avvisi (formulari elettronici), che diverranno obbligatori a partire dal 25 ottobre 2023[20].

Se da un lato l'aumento della pubblicazione di bandi di concessione e di avvisi di aggiudicazione di concessioni suggerisce un miglioramento della trasparenza dal 18 aprile 2016, dall'altro va sottolineato anche che si è prodotto un aumento delle aggiudicazioni di concessioni senza previa pubblicazione di un bando di gara[21] su TED. Dal 2018 il valore totale annuo delle concessioni aggiudicate senza pubblicazione di un bando di concessione è superiore a quello delle concessioni aggiudicate a seguito della pubblicazione di un bando di concessione. Ad esempio, nel 2021 il valore totale delle concessioni aggiudicate senza la

---

17 I bandi di concessione sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale all'inizio della procedura di gara al fine di garantire un'adeguata pubblicità della gara, mentre gli avvisi di aggiudicazione delle concessioni sono pubblicati alla fine e contengono informazioni sull'esito della procedura di gara. Per maggiori dettagli si rimanda al capitolo 5.2 "Migliorare l'accesso al mercato delle concessioni" del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione.

18 La differenza può essere anche metodologica in quanto le concessioni non aggiudicate e annullate sono state rimosse dalla banca dati contenente gli avvisi di aggiudicazione, ma non da quella in cui sono registrati i bandi di concessione.

19 Regolamento di esecuzione (UE) 2022/2303 della Commissione, del 24 novembre 2022, recante modifica del regolamento di esecuzione (UE) 2019/1780 che stabilisce modelli di formulari per la pubblicazione di avvisi e bandi nel settore degli appalti pubblici (GU L 305 del 25.11.2022, pag. 12).

20 Il regolamento (UE) 2022/2303 si applica a decorrere dal 14 novembre 2022. Tra tale data e il 24 ottobre 2023 l'uso dei formulari elettronici da parte dei committenti è solo facoltativo. La maggior parte degli Stati membri passerà ai nuovi modelli alla fine del periodo di transizione.

21 Ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 4, della direttiva, il committente pubblico non è tenuto, in determinate circostanze e per alcuni settori, a pubblicare un bando di concessione.

pubblicazione di un bando di gara è stato di 44 miliardi di EUR, mentre il valore totale delle concessioni aggiudicate con la pubblicazione di un bando di concessione è stato di 37 miliardi di EUR. Le aggiudicazioni di concessioni senza previa pubblicazione avvengono principalmente nel settore della distribuzione di energia elettrica, che è caratterizzato da pochi fornitori e in cui l'assenza di concorrenza può essere giustificata da ragioni tecniche o dall'esistenza di diritti esclusivi.

Partecipazione delle PMI alle concessioni

Prima del 18 aprile 2016, le informazioni sulle dimensioni dei contraenti non erano registrate su TED e pertanto non è possibile confrontare l'incidenza delle aggiudicazioni alle PMI prima e dopo tale data. Dal 2016 si è tuttavia registrato un aumento significativo del numero di concessioni aggiudicate alle PMI: dal 22,4 % nel 2016 al 31,6 % nel 2021. Sembra che gli Stati membri che forniscono orientamenti nazionali in materia di concessioni attraggano un maggior numero di PMI[22].

In termini di valore, tuttavia, le PMI non rappresentano una quota analogamente importante degli appalti aggiudicati. Secondo TED, alle PMI sono stati aggiudicati principalmente appalti di valore modesto (la quota delle PMI è passata dall'11,2 % nel 2017 al 3,9 % nel 2021). Sebbene i grandi concessionari abbiano vinto solo due contratti di concessione su tre nel periodo di riferimento, tali contratti rappresentavano quasi il 92 % del mercato delle concessioni in termini di valore. Il numero e il valore delle concessioni aggiudicate alle PMI sono relativamente bassi rispetto alla loro importanza complessiva per l'economia.

La strategia per le PMI e il piano d'azione sui diritti di proprietà intellettuale[23] hanno sottolineato che gli appalti per l'innovazione offrono opportunità non sfruttate per le start-up e lo sviluppo di soluzioni innovative. Gli investimenti pubblici e l'innovazione sono due strumenti essenziali per affrontare le sfide della ripresa, della transizione verde e digitale e della creazione di un'economia più resiliente nell'UE. La Commissione considera gli appalti pubblici verdi uno strumento importante per stimolare la domanda di prodotti a zero emissioni nette su larga scala, come indicato nel piano industriale del Green Deal[24].

Inoltre nel 2021 la Commissione ha adottato degli orientamenti in materia di appalti per l'innovazione[25] al fine di promuovere tali appalti e aiutare gli operatori economici a sviluppare soluzioni innovative nei principali ecosistemi industriali, in particolare nei casi in cui gli acquirenti pubblici sono investitori di importanza cruciale.

Numero di offerte

---

22 London Economics Europe e Spark Legal, *Study on the implementation of the Concessions Directive*, 2021, pag. 108.

23 Comunicazione della Commissione, *Sfruttare al meglio il potenziale innovativo dell'UE — Piano d'azione sulla proprietà intellettuale per sostenere la ripresa e la resilienza dell'UE* (COM(2020) 760 final del 25.11.2020).

24 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette* (COM(2023) 62 final dell'1.2.2023).

25 Comunicazione della Commissione, *Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione* (C(2021) 4320 del 18.6.2021).

L'analisi dei dati tratti dal portale TED dal 18 aprile 2016 mostra che la media annua del numero di offerte per avviso di aggiudicazione di concessione è diminuita tra il 2016 e il 2019. Nel 2020 e nel 2021 il numero medio di offerte è aumentato, ma il dato del 2021 (2,44 offerte per aggiudicazione) rimane inferiore ai valori del 2016.

Partecipazione transfrontaliera[26] al mercato delle concessioni dell'UE

Per le concessioni di valore modesto che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva, la quota di operatori economici che presentano offerte dal loro mercato nazionale per ottenere una concessione in un altro Stato membro (aggiudicazione transfrontaliera diretta) è del 2,4 %. La quota di operatori economici che presentano offerte e risultano aggiudicatari tramite società controllate locali (aggiudicazione transfrontaliera indiretta) è del 15,5 %. Le aggiudicazioni transfrontaliere di concessioni di valore elevato si attestano al 3,4 % per le aggiudicazioni transfrontaliere dirette e all'8,5 % per quelle indirette[27].

Per quanto riguarda le aggiudicazioni (transfrontaliere) intra-UE, le imprese con sede in Francia che dispongono di società controllate in altri Stati membri sono tra quelle che più frequentemente si aggiudicano contratti di concessione (a livello transfrontaliero) intra-UE, seguite da imprese di Lussemburgo, Germania e Svezia[28].

Da un sondaggio realizzato nell'ambito di un recente studio[29] è emerso che le imprese percepiscono i seguenti ostacoli in relazione al processo di partecipazione transfrontaliera ed estera e all'esecuzione dei contratti: requisiti amministrativi e quadro giuridico onerosi, difficoltà di accesso alle informazioni sugli appalti e lingua.

Riquadro 2: partecipazione estera al mercato delle concessioni dell'UE

Se si confronta il numero di aggiudicazioni (transfrontaliere) intra-UE con quello delle aggiudicazioni extra-UE (estere)[30], prevalgono i concessionari provenienti da paesi terzi. Per quanto riguarda le aggiudicazioni extra-UE, le imprese con sede nel Regno Unito e negli Stati Uniti che dispongono di società controllate all'interno dell'UE, sono i soggetti esteri che con maggiore frequenza si aggiudicano contratti di concessione.

La Commissione ha adottato misure per evitare distorsioni del mercato interno dovute a sovvenzioni estere, anche nel mercato degli appalti pubblici e delle concessioni. A tale

26 Appalti aggiudicati all'interno dell'UE da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore in uno Stato membro a un operatore economico di un altro Stato membro.

27 Prometeia SpA, BIP Business Integration Partners Spa, Economics for Policy a knowledge Center of Nova School of Business and Economics Lisboa, *Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market*, relazione finale, marzo 2021, pagg. 66 e 78.

28 Per maggiori dettagli si rimanda al capitolo 5.3 "Partecipazione transfrontaliera ed estera al mercato delle concessioni dell'UE" del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione.

29 Cfr. la nota 25, pag. 10.

30 Appalti aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore in uno Stato membro a un operatore economico di un paese terzo.

riguardo, il regolamento relativo alle sovvenzioni estere[31]*, adottato il 14 dicembre 2022, mira ad affrontare adeguatamente le offerte sovvenzionate dall'estero che causano distorsioni nel mercato interno negli appalti pubblici e nelle concessioni. A seguito della notifica e prima dell'aggiudicazione di un appalto la Commissione può esaminare le informazioni sui contributi finanziari esteri all'operatore economico partecipante nell'ambito di una procedura di appalto pubblico o di concessione. Le notifiche preventive sono obbligatorie al di sopra della soglia di 250 milioni di EUR per individuare i casi economicamente significativi. Il regolamento si applicherà a decorrere dal 12 luglio 2023.*

Il regolamento sullo strumento per gli appalti internazionali (IPI)[32] *mira ad aprire i mercati degli appalti e delle concessioni dei paesi terzi che limitano l'accesso degli operatori economici, dei beni o dei servizi dell'UE consentendo alla Commissione di indagare sui casi e di tenere contemporaneamente consultazioni con il paese terzo interessato in merito all'eliminazione delle presunte restrizioni. Tuttavia, se le consultazioni con tale paese terzo falliscono, la Commissione può adottare misure IPI per limitare l'accesso degli operatori, dei beni e dei servizi di tale paese terzo ai mercati degli appalti e delle concessioni dell'UE.*

5. CONCLUSIONI SULL'IMPATTO DELLA DIRETTIVA SUL SETTORE IDRICO

La direttiva esclude le concessioni per la fornitura o la gestione di reti destinate alla produzione, alla distribuzione o al trasporto di acqua come servizio al pubblico. Sono escluse tutte le concessioni relative all'approvvigionamento idrico di tali reti, così come quelle relative allo smaltimento o al trattamento delle acque reflue. Tuttavia alcuni Stati membri hanno deciso di includere tutte queste attività nelle rispettive misure nazionali di recepimento.

Panoramica del settore idrico nell'UE

Nel 2021 l'industria idrica dell'UE ha fornito acqua potabile a circa 450 milioni di residenti nell'UE. Secondo Eurostat, quasi 15 500 imprese operano nella raccolta, nel trattamento e nella fornitura di acqua e circa 11 000 nel settore delle acque reflue. Sebbene le imprese attive nel settore idrico operino principalmente a livello nazionale, vi è tuttavia una certa partecipazione transfrontaliera, principalmente indiretta, attraverso società controllate locali di proprietà estera.

Dal punto di vista economico, quello idrico è un settore ad alta intensità di capitale, con fallimenti del mercato che possono richiedere l'intervento dello Stato. Sono riconducibili, da un lato, alla natura essenziale dell'acqua e, dall'altro, all'entità degli investimenti non interamente recuperabili nelle reti, in particolare nelle zone remote o scarsamente popolate, che richiedono tempi lunghi per essere recuperati e comportano rischi sostanziali. Il

[31] Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno (GU L 330 del 23.12.2022, pag. 1).

[32] Regolamento (UE) 2022/1031 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2022, relativo all'accesso di operatori economici, beni e servizi di paesi terzi ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dell'Unione e alle procedure a sostegno dei negoziati sull'accesso di operatori economici, beni e servizi dell'Unione ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dei paesi terzi (strumento per gli appalti internazionali — IPI) (GU L 173 del 30.6.2022, pag. 1).

riconoscimento dell'importanza sociale e la prevenzione dei fallimenti del mercato nel settore idrico hanno dato origine al trattamento speciale previsto dalla direttiva sulle concessioni.

Gli Stati membri applicano vari modelli di gestione per la fornitura di servizi idrici. Le modalità di organizzazione dei servizi idrici dipendono da una combinazione di fattori storici, culturali, economici e sociali.

Le diverse forme di coinvolgimento del settore privato nel settore idrico in Europa risalgono al XIX secolo. Il numero di contratti che coinvolgono partner privati ha iniziato ad aumentare notevolmente dopo il 1980. Tra i fattori che possono aver favorito il coinvolgimento del settore privato figurerebbero un possibile miglioramento della qualità e dell'efficienza del servizio nonché una maggiore efficienza gestionale (ossia un accesso più facile ai mercati dei capitali). Il coinvolgimento pubblico è rimasto tuttavia importante per rispondere a esigenze sociali più ampie.

Settore idrico dal 18 aprile 2016

Tre Stati membri applicano pienamente le disposizioni della direttiva per le concessioni nel settore idrico (Cechia, Polonia e Romania), mentre altri tre (Bulgaria, Francia e Spagna) la applicano parzialmente.

Sulla base dei dati storici GWI WaterData[33] sul settore idrico, gli Stati membri che hanno deciso di applicare la direttiva nel settore idrico avevano già un'esperienza significativa con una partecipazione privata analoga nel passato. Al contrario, alcuni Stati membri che hanno deciso di mantenere il settore idrico al di fuori delle misure nazionali di recepimento hanno registrato una certa partecipazione del settore privato, in particolare Italia, Germania e Portogallo.

Da aprile 2016 vi è maggiore trasparenza per quanto riguarda i contratti di concessione nel settore idrico. Secondo TED, nel periodo dal 2016 al 2021 sono stati pubblicati circa 225 avvisi di aggiudicazione delle concessioni, con un aumento da 3 nel 2016 a 66 nel 2021. La grande maggioranza delle concessioni (194) è stata conclusa dalle amministrazioni aggiudicatrici francesi, seguite dalle autorità di Cechia (18), Spagna, Polonia e Romania.

Il valore totale degli avvisi di aggiudicazione delle concessioni registrato su TED nel settore idrico è stato pari a quasi 7 miliardi di EUR tra il 2016 e il 2021. Rispetto al valore totale delle concessioni aggiudicate nello stesso periodo (377,5 miliardi di EUR), il valore delle concessioni nel settore idrico rappresenta meno del 2 %. Inoltre, rispetto a un altro importante settore dei servizi di pubblica utilità, quello dell'elettricità, il valore delle concessioni nel settore idrico rappresenta solo il 3,6 %. Il valore totale annuo degli avvisi di aggiudicazione delle concessioni nel settore idrico è cresciuto nei primi anni della direttiva, aumentando di oltre dieci volte tra il 2016 e il 2018. È leggermente diminuito nei due anni successivi, ma l'aumento nel 2021 ha compensato tale calo.

[33] La banca dati GWI Global Ultimate Owners contiene informazioni dettagliate sui progetti municipali di trattamento delle acque e delle acque reflue in cui il costo dell'investimento di capitale è stato sostenuto in tutto o in parte dal settore privato.

Il numero medio di offerte ricevute per gara per le concessioni nel settore idrico e la partecipazione delle PMI sono stati leggermente inferiori alla media in altri settori. Ciò può essere spiegato dal fatto che il settore idrico è altamente specializzato e ad alta intensità di capitale rispetto ad altri settori. Il concessionario deve inoltre disporre della capacità finanziaria per sostenere in anticipo il costo totale dell'investimento e i rischi operativi.

Per quanto riguarda la partecipazione transfrontaliera, sembra esserci un'incidenza relativamente elevata della partecipazione transfrontaliera alle gare d'appalto attraverso società controllate locali ma di proprietà estera.

La maggior parte dei portatori di interessi ritiene che gli attuali sistemi in vigore negli Stati membri funzionino bene e sostiene l'esclusione del settore idrico dall'ambito di applicazione della direttiva. Apportando esempi di rimunicipalizzazione dei servizi idrici, essi sostengono che il coinvolgimento del settore privato non è considerato necessario. I rappresentanti del settore delle imprese hanno d'altra parte sottolineato le loro esperienze positive derivanti dalla direttiva. La conclusione generale è stata che la scelta del sistema di gestione dipende dal contesto, segnatamente da fattori sociali locali (efficienza operativa, investimenti a lungo termine, accessibilità economica, conservazione delle risorse idriche, sicurezza dell'approvvigionamento, salute pubblica, ecc.).

A causa dei dati limitati, non è ancora possibile trarre conclusioni definitive in merito all'impatto della direttiva sul settore idrico.

6. PROSPETTIVE

La Commissione si sta adoperando per migliorare il funzionamento della direttiva, in particolare attraverso nuove iniziative in materia di trasparenza e qualità dei dati.

La trasparenza delle gare e dei risultati delle concessioni è fondamentale per conseguire gli obiettivi della direttiva. A tal fine è essenziale che tutti gli operatori nel mercato interno possano accedere facilmente a dati di qualità sulle concessioni aggiudicate dagli Stati membri. La Commissione sta pianificando una serie di azioni e iniziative per migliorare la trasparenza e la qualità generale dei dati in relazione alla direttiva e alla sua attuazione.

Il 16 marzo 2023 la Commissione ha annunciato la creazione dello **spazio di dati sugli appalti pubblici (PPDS)**[34], che permetterà di collegare le banche dati europee, tra cui la banca dati TED sugli appalti pubblici e le concessioni, e le serie di dati nazionali sugli appalti disponibili sui portali nazionali, e sarà al centro della trasformazione digitale degli appalti pubblici e delle concessioni nell'UE. Lo spazio di dati sugli appalti pubblici renderà possibile l'elaborazione di politiche basate sui dati e offrirà agli acquirenti pubblici i vantaggi di una migliore pianificazione dei bandi, dell'analisi comparativa e della condivisione delle conoscenze, di una maggiore digitalizzazione e una più agevole individuazione dei casi di frode e di collusione. Lo spazio di dati sugli appalti pubblici migliorerà inoltre l'accesso ai

[34] Comunicazione della Commissione "Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica, promuovere l'elaborazione delle politiche basata sui dati e migliorare l'accesso delle PMI alle gare d'appalto" (2023/C98I/01), GU C 98I del 16.3.2023, pag. 1.

bandi di gara, in particolare per le PMI. La trasparenza risulta fondamentale anche per l'**azione preparatoria** dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'UE **"Trasparenza degli appalti pubblici"**[35]. L'Ufficio delle pubblicazioni ha individuato quattro settori di attività che ruotano attorno ai dati del portale TED: disponibilità, qualità, leggibilità e interoperabilità. È prevista una serie di progetti che contribuirà all'attuazione dell'azione preparatoria.

Inoltre il 17 aprile 2023 la Commissione ha dato avvio alla comunità degli acquirenti pubblici[36]. La **piattaforma degli acquirenti pubblici** è un'iniziativa volta a rafforzare la collaborazione negli appalti pubblici. Gli acquirenti pubblici possono trarre vantaggio dallo scambio di conoscenze e di migliori pratiche in tutta l'UE anziché lavorare individualmente su questioni complesse. La comunità mira a consentire agli acquirenti pubblici e a coloro che lavorano negli appalti pubblici (acquirenti, fornitori, mondo accademico e altri portatori di interessi) di unirsi e entrare in contatto con la Commissione europea per promuovere lo scambio di know-how e informazioni commerciali all'avanguardia in materia di appalti pubblici e incoraggiare un'azione congiunta e una collaborazione sistematica in tale settore. Uno degli obiettivi di questa collaborazione è migliorare l'accesso delle PMI al mercato degli appalti pubblici e delle concessioni.

7. CONCLUSIONI

La direttiva è applicata in tutti gli Stati membri solo da tre anni e pertanto vi sono poche informazioni, il che impedisce un confronto completo con il periodo precedente l'esistenza della direttiva.

In questa fase sembra prematuro stabilire se la direttiva abbia raggiunto i suoi obiettivi di aumentare la certezza giuridica e garantire un migliore accesso al mercato delle concessioni dell'UE. È tuttavia possibile trarre una serie di conclusioni preliminari, sintetizzate di seguito.

Tutti gli Stati membri hanno recepito la direttiva e hanno istituito **autorità e strutture di controllo volte a garantire un'attuazione corretta ed efficiente delle norme** per l'aggiudicazione dei contratti di concessione. Nella grande maggioranza degli Stati membri tuttavia si ravvisa ancora un'interpretazione poco chiara e un'applicazione scorretta delle norme.

La direttiva **ha inoltre introdotto una maggiore trasparenza nel processo di aggiudicazione**. **Il numero di concessioni pubblicate è gradualmente aumentato** dal 2016. Sebbene le concessioni dal valore più elevato siano aggiudicate principalmente senza pubblicazione di un bando di gara, e quindi senza una gara d'appalto, tale situazione può essere spiegata con il fatto che tali concessioni corrispondono principalmente alla distribuzione di energia elettrica che, in alcuni Stati membri, è caratterizzata dall'esistenza di diritti speciali o esclusivi o da un monopolio legale. Tali aggiudicazioni non sollevano di conseguenza preoccupazioni dal punto di vista del rispetto della direttiva sulle concessioni.

35 https://simap.ted.europa.eu/web/simap/preparatory-action-on-transparency-in-public-procurement

36 Home |Comunità degli acquirenti pubblici (europa.eu)

Per quanto riguarda il livello di concorrenza per le concessioni, è stato osservato che **la direttiva non ha avuto un impatto coerente sul livello di partecipazione alle gare per i contratti di concessione**.

Inoltre, pur essendo aperto agli offerenti di altri Stati membri, **il mercato delle concessioni dell'UE non ha finora attirato una partecipazione transfrontaliera significativa**. Questa situazione non è specifica del mercato delle concessioni, ma è piuttosto comune agli appalti pubblici in generale e varia notevolmente da uno Stato membro all'altro.

Il livello di partecipazione delle PMI sembra essere aumentato negli ultimi cinque anni, sebbene **la quota di PMI nel mercato delle concessioni sia relativamente bassa** rispetto alla loro quota nell'economia generale.

Considerando l'importanza delle PMI per l'economia dell'UE, i limitati dati disponibili suggeriscono che **una maggiore attenzione alle PMI nel contesto dell'aggiudicazione delle concessioni dovrebbe essere una priorità** per gli Stati membri e per le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori.

Per quanto riguarda il settore idrico, i dati esigui provenienti da un numero limitato di Stati membri non consentono neppure di trarre conclusioni definitive sull'impatto della direttiva sul settore idrico in generale.

La Commissione ha recentemente avviato diverse iniziative, quali lo spazio di dati sugli appalti pubblici, l'azione preparatoria sulla trasparenza negli appalti pubblici e la piattaforma degli acquirenti pubblici per promuovere ulteriormente la trasparenza e la qualità dei dati nei mercati degli appalti pubblici e delle concessioni.

Con il tempo, l'esperienza acquisita con la direttiva consentirà di effettuare valutazioni più dettagliate. La prossima relazione elaborata dalla Commissione dovrebbe chiarire meglio l'impatto reale della direttiva sul mercato delle concessioni.