Roma, 11 novembre 2026

Signor Presidente, onorevoli deputate e deputati,

a nome di Assosistema Confindustria, ringrazio la Commissione per l'opportunità di contribuire all'esame della proposta di regolamento europeo sugli appalti pubblici e le concessioni.

L'Associazione rappresenta, tra le altre, imprese che operano nel mercato degli appalti pubblici di servizi e forniture, con particolare riferimento al settore sanitario. Le attività rappresentate comprendono il noleggio, il lavaggio, il ricondizionamento e la gestione dei dispositivi tessili medici, la sterilizzazione dello strumentario chirurgico e della teleria per sala operatoria, nonché la fornitura e la gestione di divise da lavoro e dispositivi di protezione individuale.

La memoria si concentra su tre profili: la conservazione dell'equilibrio contrattuale negli appalti di durata; la tutela del lavoro attraverso la contrattazione collettiva e le clausole sociali; il peso da attribuire alla qualità nell'aggiudicazione dei servizi industriali.

1. Equilibrio contrattuale e sostenibilità economica degli appalti
(articoli 4, 32, 101, 105 e 106 della proposta di regolamento europeo)

Assosistema Confindustria rileva che una prima differenza sostanziale tra il Codice italiano dei contratti pubblici e la proposta di regolamento europeo riguarda il valore giuridico attribuito alla conservazione dell'equilibrio contrattuale. Il legislatore italiano ha collocato tale principio tra i principi generali del Codice e, all'articolo 9, comma 5, ne ha espressamente individuato le disposizioni applicative negli articoli 60 e 120, relativi, rispettivamente, alla revisione dei prezzi e alla modifica dei contratti in corso di esecuzione. Nella proposta europea, la conservazione dell'equilibrio contrattuale non figura tra i principi generali enunciati all'articolo 4. L'equilibrio economico è richiamato dagli articoli 105 e 106 quale condizione di ammissibilità degli adeguamenti e delle modifiche contrattuali, senza che a tale richiamo corrisponda una tutela di portata equivalente a quella riconosciuta dall'ordinamento italiano.

1.1 Revisione dei prezzi e adeguamento periodico del corrispettivo

La prima conseguenza di tale diversa impostazione emerge dal confronto tra l'articolo 60 del Codice e l'articolo 105 della proposta. L'articolo 60, comma 1, pone a carico della stazione appaltante, nel proprio ambito di applicazione, l'**obbligo di inserire le clausole di revisione dei prezzi nei documenti iniziali di gara**. L'articolo 105, paragrafo 1, attribuisce invece al committente pubblico la **facoltà** di inserire clausole di adeguamento delle condizioni contrattuali, tra le quali il paragrafo 2, lettera b), comprende i meccanismi di indicizzazione dei prezzi.

Sul piano della garanzia assicurata dal testo europeo, **la formulazione in termini di facoltà determina un depotenziamento giuridico dell'istituto**. Nel sistema italiano l'obbligo sorge per legge e vincola la stazione appaltante fin dalla predisposizione degli atti di gara. Nella proposta europea la presenza della clausola dipende dalla scelta del singolo committente. La prescrizione secondo cui i meccanismi di adeguamento devono mantenere l'equilibrio economico del contratto opera, pertanto, soltanto ove il committente abbia deciso di prevederli.

Un'ulteriore differenza riguarda la funzione dei meccanismi revisionali. Per gli appalti di servizi e forniture, l'articolo 60 del Codice distingue la clausola obbligatoria di cui ai commi 1 e 2, comunemente definita revisione *straordinaria*, dal meccanismo ordinario aggiuntivo di cui al comma 2-bis. La prima si attiva quando la variazione oggettiva del costo del servizio o della fornitura, in aumento o in diminuzione,

supera il 5 per cento e opera, per le prestazioni ancora da eseguire, nella misura dell'80 per cento della sola eccedenza. Il suo presupposto applicativo è dunque il superamento della soglia di legge.

Il meccanismo ordinario, il cui inserimento è oggi facoltativo anche nell'ordinamento italiano, risponde a una diversa esigenza. Esso consente alle parti di stabilire fin dall'origine un adeguamento periodico del corrispettivo, anche annuale ove così previsto dal contratto, sulla base dell'indice inflattivo convenzionalmente individuato. La sua funzione è conservare nel tempo l'equilibrio economico della prestazione seguendo l'ordinaria evoluzione dei costi, senza attendere il superamento della soglia che attiva la revisione straordinaria. È questo il meccanismo oggetto delle **Linee guida del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 5 giugno 2026**. L'articolo 105 della proposta contempla l'indicizzazione, ma non dedica all'adeguamento ordinario una disciplina distinta né ne definisce il rapporto con la revisione conseguente a variazioni dei costi superiori a una determinata soglia.

Assosistema Confindustria chiede pertanto che il regolamento **salvaguardi espressamente gli obblighi nazionali di inserimento delle clausole revisionali** e che, per gli appalti di servizi di durata, **sia reso obbligatorio anche un meccanismo ordinario di adeguamento periodico del corrispettivo**. Periodicità, modalità di calcolo e indici applicabili dovrebbero essere definiti negli atti di gara in relazione all'effettiva struttura dei costi del servizio, tenendo conto, in particolare, dell'incidenza del lavoro, dell'energia, dell'acqua, delle materie prime e della logistica.

1.2 Rinegoziazione delle condizioni contrattuali e tutela giurisdizionale

La conservazione dell'equilibrio contrattuale assume un rilievo autonomo quando, durante l'esecuzione, sopravvengano circostanze straordinarie e imprevedibili, estranee alla normale alea, all'ordinaria fluttuazione economica e al rischio di mercato, tali da alterare in misura rilevante l'equilibrio originario del contratto. In presenza di tali presupposti, l'articolo 9 del Codice riconosce alla parte svantaggiata, che non abbia volontariamente assunto il relativo rischio, il **diritto alla rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali**. La rinegoziazione è circoscritta al ripristino dell'equilibrio risultante dal bando e dal provvedimento di aggiudicazione, nei limiti delle risorse individuate dalla norma e senza alterare la sostanza economica dell'affidamento.

L'articolo 120, comma 8, rende tale diritto azionabile anche in assenza di una specifica clausola di rinegoziazione. In tal caso, la parte interessata deve avanzare la richiesta senza ritardo e il responsabile unico del progetto è tenuto a formulare una proposta di accordo entro tre mesi. Qualora le parti non raggiungano un accordo entro un termine ragionevole, la parte svantaggiata può agire in giudizio per ottenere l'adeguamento del contratto all'equilibrio originario. **Il principio sancito dall'articolo 9 trova così attuazione sia in un procedimento che l'operatore economico può attivare, sia in un rimedio giurisdizionale esperibile in caso di mancato accordo.**

È su questo piano che emerge la differenza di presupposto giuridico rispetto agli articoli 105 e 106 della proposta europea. L'articolo 105 disciplina l'adeguamento che trova fondamento in una clausola inserita negli atti di gara. L'articolo 106 stabilisce a quali condizioni il committente pubblico possa modificare il contratto senza indire una nuova procedura, anche in presenza di circostanze che non avrebbe potuto ragionevolmente prevedere. **La facoltà del committente di modificare il contratto non equivale al diritto della parte svantaggiata alla rinegoziazione.** Nella proposta manca, sotto questo profilo, una previsione equivalente a quella risultante dal combinato disposto degli articoli 9 e 120, comma 8, del Codice italiano.

Assosistema Confindustria chiede pertanto che **la conservazione dell'equilibrio contrattuale sia espressamente riconosciuta tra i principi generali del regolamento** e che siano salvaguardati il diritto alla rinegoziazione secondo buona fede e i rimedi previsti dagli ordinamenti nazionali per garantirne l'effettivo esercizio. A tal fine, l'articolo 106 dovrebbe precisare che il ripristino dell'equilibrio economico originario, nei limiti delle condizioni risultanti dall'aggiudicazione, è compatibile con il divieto di attribuire all'appaltatore un vantaggio economico ulteriore.

1.3 Stima degli oneri revisionali e copertura nel quadro economico dell'appalto

La proposta presenta inoltre una lacuna sotto il profilo finanziario. In fase di progettazione della gara, l'articolo 32 non richiede espressamente alla stazione appaltante di stimare gli oneri prevedibili derivanti dalla revisione dei prezzi per l'intera durata del contratto. In fase di esecuzione, l'articolo 105 consente di inserire clausole di adeguamento, ma non individua le risorse cui attingere quando maturano i presupposti per applicarle. Su quest'ultimo aspetto, l'articolo 60, comma 5, del Codice italiano indica le risorse utilizzabili per far fronte ai maggiori oneri derivanti dalla revisione, comprese, nei limiti e alle condizioni previsti dalla norma, le somme accantonate per imprevisti nel quadro economico dell'intervento e le economie da ribasso.

Assosistema Confindustria chiede pertanto di coordinare gli articoli 32 e 105, prevedendo che la stazione appaltante, **già in fase di progettazione della gara, stimi gli oneri revisionali ragionevolmente prevedibili in relazione alla durata e alla struttura dei costi del servizio e destini nel quadro economico dell'appalto risorse specifiche alla loro copertura**. La disciplina dovrebbe inoltre indicare **quali ulteriori risorse possano essere utilizzate in fase di esecuzione qualora le somme accantonate risultino insufficienti**. Si eviterebbe così che, una volta maturati i presupposti per la revisione, il riconoscimento dei relativi importi all'appaltatore sia di fatto condizionato dal reperimento di fondi non programmati.

1.4 Offerte anormalmente basse e attendibilità della stima del valore dell'appalto

La corretta stima del valore dell'appalto assume rilievo anche ai fini della verifica delle offerte anormalmente basse. Assosistema Confindustria valuta positivamente la previsione dell'articolo 101 della proposta di regolamento, che amplia i parametri di confronto a disposizione della stazione appaltante. La disposizione consente di prendere in considerazione, oltre alle altre offerte ricevute, il prezzo di mercato, anche attraverso la stima del valore dell'appalto, e i valori rilevati in precedenti procedure aventi oggetto e condizioni sostanzialmente identici.

L'articolo 110 del Codice italiano richiede già alla stazione appaltante di valutare la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta che, sulla base di elementi specifici, appaia anormalmente bassa. La proposta europea esplicita i riferimenti da utilizzare nel confronto e precisa, al paragrafo 2 dell'articolo 101, che le giustificazioni dell'operatore economico devono dimostrare **la sostenibilità del prezzo o delle singole voci di prezzo per l'intera durata del contratto**.

Tale previsione assume particolare rilievo per i servizi industriali, nei quali la sostenibilità economica dell'offerta deve essere valutata tenendo conto dell'intera struttura dei costi necessari all'esecuzione della prestazione. Al costo del lavoro e agli oneri derivanti dalle condizioni di impiego si affiancano i costi dell'energia, dell'acqua, delle materie prime, dei trasporti e della logistica, nonché quelli connessi agli ulteriori obblighi contrattuali e, ove pertinenti, al ciclo di vita dei beni impiegati. Negli affidamenti pluriennali, la valutazione deve considerare anche la variabilità di tali fattori nel tempo e i meccanismi di adeguamento del corrispettivo previsti nei documenti di gara.

Assosistema Confindustria chiede pertanto di integrare l'articolo 101, precisando che, quando la stazione appaltante assume la propria stima del valore dell'appalto quale parametro per la verifica dell'anomalia, tale stima debba fondarsi su dati aggiornati, oggettivi e rappresentativi delle effettive condizioni di mercato e della struttura dei costi dello specifico servizio. Analogamente, il ricorso ai prezzi di precedenti affidamenti dovrebbe presupporre una verifica della loro comparabilità, anche alla luce delle variazioni dei fattori produttivi intervenute nel frattempo. Il coordinamento con gli articoli 32 e 105 consentirebbe così di valutare la sostenibilità dell'offerta sulla base di presupposti coerenti con quelli adottati per stimare il valore dell'appalto e disciplinarne l'adeguamento nel corso dell'esecuzione.

2. Contratto collettivo applicabile e clausole sociali

La valutazione della sostenibilità dell'offerta richiede anche una corretta determinazione del costo del lavoro e, già nella predisposizione degli atti di gara, l'individuazione del contratto collettivo pertinente alle prestazioni richieste. Su questo punto, la proposta di regolamento europeo richiama il rispetto degli obblighi derivanti dai contratti collettivi, ma non disciplina con la medesima puntualità del Codice italiano i criteri per individuare il contratto di riferimento, la verifica dell'equivalenza delle tutele e la continuità occupazionale nei cambi di appalto.

2.1 Individuazione del contratto collettivo e verifica dell'equivalenza delle tutele

L'**articolo 4, paragrafo 4, della proposta di regolamento europeo** impone ai committenti pubblici di adottare misure idonee ad assicurare che, nell'esecuzione degli appalti, gli operatori economici rispettino gli obblighi applicabili in materia sociale e di lavoro, compresi quelli derivanti dai contratti collettivi. L'**articolo 55 della proposta di regolamento europeo** riconosce il ruolo della contrattazione collettiva, nel rispetto della diversità dei sistemi nazionali e dell'autonomia delle parti sociali. L'**articolo 90 della medesima proposta** precisa che il collegamento con l'oggetto dell'appalto può riguardare anche le condizioni di lavoro del personale impiegato nell'esecuzione. Resta tuttavia aperta la questione dei criteri in base ai quali la stazione appaltante debba individuare, prima della presentazione delle offerte, il contratto collettivo pertinente all'attività affidata.

Nell'ordinamento nazionale, l'**articolo 11 del Codice italiano dei contratti pubblici**, unitamente all'**allegato I.01 del medesimo Codice**, disciplina espressamente tale scelta. La stazione appaltante indica nei documenti iniziali di gara il contratto collettivo nazionale e territoriale di riferimento, tenendo conto della stretta connessione tra il suo ambito di applicazione e l'attività oggetto dell'appalto, nonché della rappresentatività comparativa sul piano nazionale delle organizzazioni datoriali e sindacali stipulanti. L'operatore economico può indicare un diverso contratto collettivo, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele. In tal caso la stazione appaltante, prima dell'aggiudicazione, verifica l'equivalenza delle tutele economiche e normative. Per gli affidamenti che comprendono prestazioni distinte, l'**articolo 11, comma 2-bis, del Codice italiano** disciplina, inoltre, alle condizioni ivi previste, l'indicazione del contratto collettivo pertinente alle attività secondarie, scorporabili, accessorie o sussidiarie.

La questione assume particolare rilievo nei servizi industriali, nei quali la scelta del contratto collettivo incide sia sulle condizioni di lavoro sia sulla comparabilità delle offerte.

2.2 Clausole sociali e continuità occupazionale nei cambi di appalto

L'**articolo 55 della proposta di regolamento europeo** consente al committente di integrare considerazioni sociali nelle diverse fasi della procedura. L'**articolo 104 della proposta di regolamento europeo** permette di inserire condizioni di esecuzione relative, tra l'altro, alla remunerazione, alla salute e alla sicurezza dei lavoratori. Resta fermo l'obbligo di rispettare il diritto del lavoro e i contratti collettivi applicabili. La proposta europea, tuttavia, non prevede una disciplina specifica della continuità occupazionale nel passaggio dall'operatore uscente a quello subentrante.

L'**articolo 57, comma 1, del Codice italiano dei contratti pubblici** prevede, per gli appalti di lavori e per i servizi diversi da quelli di natura intellettuale, l'inserimento negli atti di gara di specifiche clausole sociali. Attraverso tali clausole la stazione appaltante richiede, quali requisiti necessari dell'offerta, misure orientate anche alla stabilità occupazionale del personale impiegato. Nei cambi di appalto, l'applicazione di tale tutela deve tenere conto delle previsioni del contratto collettivo pertinente, delle caratteristiche delle attività affidate e dell'organizzazione dell'impresa subentrante. Ciò assume particolare rilievo nei servizi industriali, nei quali il nuovo affidatario può eseguire le prestazioni con propri stabilimenti, impianti e assetti produttivi.

2.3 Rinvio alle discipline nazionali

Per entrambi i profili, Assosistema Confindustria ritiene necessario tenere conto delle differenze tra i sistemi di relazioni industriali degli Stati membri, con particolare riguardo al grado di copertura della contrattazione collettiva e al ruolo delle parti sociali nella regolazione delle condizioni di lavoro e nella gestione dei cambi di appalto.

Un riferimento per la formulazione di tale rinvio si rinviene nella **direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati**. L'**articolo 4, paragrafo 2, della direttiva** attribuisce rilievo al tasso di copertura della contrattazione collettiva e prevede specifici obblighi di promozione, compresa la predisposizione di un piano d'azione, per gli Stati membri nei quali tale tasso sia inferiore all'80 per cento. L'**articolo 9 della stessa direttiva** richiede agli Stati membri, con specifico riferimento agli appalti pubblici, di adottare misure appropriate affinché gli operatori economici e i loro subappaltatori rispettino gli obblighi applicabili in materia di salari, diritto di organizzazione e contrattazione collettiva.

Muovendo da tale impostazione, **Assosistema Confindustria propone di introdurre nel regolamento europeo, per gli Stati membri con un tasso di copertura della contrattazione collettiva pari o superiore all'80 per cento, un rinvio espresso alle rispettive discipline nazionali, sia per l'individuazione del contratto collettivo di riferimento sia per la definizione e l'applicazione delle clausole sociali nei cambi di appalto.** Il rinvio dovrebbe operare nel rispetto dei principi dell'Unione e dell'autonomia delle parti sociali, ferme restando, per tutti gli Stati membri, le tutele sociali e lavoristiche applicabili.

Per l'Italia, il rinvio consentirebbe di preservare, quanto alla scelta del contratto collettivo, i criteri e la verifica di equivalenza previsti dall'**articolo 11 e dall'allegato I.01 del Codice italiano dei contratti pubblici**. Quanto alla continuità occupazionale, consentirebbe di mantenere l'obbligo di inserimento delle clausole sociali previsto dall'**articolo 57, comma 1, del Codice italiano** e di valorizzare le disposizioni dei contratti collettivi di settore che regolano il cambio di appalto, in funzione delle prestazioni affidate e dell'organizzazione produttiva dell'impresa subentrante.

3. Il rapporto qualità-prezzo come principio di concorrenza nel mercato europeo
(articoli 4, 6 e 98 della proposta di regolamento europeo)

Assosistema Confindustria invita a porre al centro del confronto sulla proposta di regolamento europeo il principio del miglior rapporto qualità-prezzo, sancito dall'**articolo 4, paragrafo 1, della proposta**. La scelta di una disciplina uniforme, direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, attribuisce alla ponderazione tra qualità e prezzo un rilievo che va oltre la singola gara. In un mercato europeo aperto alla partecipazione di imprese con strutture dei costi, livelli di automazione, investimenti e modelli organizzativi anche molto diversi, il peso attribuito al prezzo determina in larga misura **su quali elementi gli operatori saranno chiamati a competere**.

Sotto questo profilo, l'**articolo 98, paragrafo 4, della proposta di regolamento europeo** presenta una criticità. La disposizione fissa al 30 per cento il peso minimo dei criteri qualitativi, elevandolo al 50 per cento per i contratti ad alta intensità di manodopera. Per i servizi che non rientrano in tale definizione sarebbe dunque possibile attribuire **fino a 70 punti al prezzo e soltanto 30 alla qualità**. In questi 30 punti dovrebbero trovare spazio il pregio tecnico della soluzione, l'organizzazione del servizio, la qualificazione del personale, l'innovazione, la sostenibilità ambientale e la sicurezza degli approvvigionamenti. A ciascuno di tali elementi potrebbe quindi essere riservato un peso assai limitato nella scelta dell'offerta.

Il rischio che l'Associazione segnala è che l'uniformità delle regole, unita all'apertura del mercato europeo, estenda su scala europea una competizione prevalentemente fondata sul prezzo, anche per prestazioni nelle quali la qualità tecnica e organizzativa è determinante. Nei servizi di lavanolo

sanitario e di sterilizzazione, ad esempio, le imprese sostengono investimenti in impianti, tecnologie di processo, sistemi di controllo e tracciabilità per assicurare la qualità e la continuità delle prestazioni. Se il prezzo può determinare fino al 70 per cento del punteggio, il vantaggio economico di un'offerta può risultare decisivo anche quando un'altra offerta presenti soluzioni tecniche e organizzative di maggiore valore per la stazione appaltante.

La criticità è accentuata dalla definizione contenuta nell'**articolo 6, punto 10, della proposta europea**, che qualifica come contratti ad alta intensità di manodopera quelli per il cui oggetto il costo del lavoro rappresenta normalmente almeno il 50 per cento del valore complessivo. Nei servizi industriali, proprio gli investimenti in automazione, digitalizzazione e impianti possono ridurre l'incidenza percentuale della manodopera, pur restando essenziali le competenze professionali, il controllo dei processi e la capacità di garantire il servizio senza interruzioni. Ne deriva un possibile effetto distorsivo: **gli investimenti che concorrono a migliorare la qualità del servizio possono ridurre il peso relativo del lavoro e, di conseguenza, ricondurre quello stesso servizio nel regime che accorda alla qualità la ponderazione minima più bassa**.

Un riferimento per il confronto è offerto dall'**articolo 108, commi 2 e 4, del Codice italiano dei contratti pubblici**. Per i servizi ad alta intensità di manodopera il Codice prescrive l'aggiudicazione sulla base del miglior rapporto qualità-prezzo e limita al 30 per cento il punteggio economico. La proposta europea, per la medesima categoria, ammetterebbe invece, in via ordinaria, anche una ponderazione di 50 punti alla qualità e 50 al prezzo. Per Assosistema Confindustria, il tema sul quale intervenire è duplice: preservare la possibilità di mantenere la più elevata tutela qualitativa prevista dal Codice italiano ed estendere una tutela analoga ai servizi la cui complessità tecnica, organizzativa e industriale richiede un effettivo confronto sulla qualità, indipendentemente dall'incidenza percentuale del costo del lavoro.

Per tali servizi, **Assosistema Confindustria ritiene preferibile una ponderazione pari a 80 punti per la qualità e 20 per il prezzo e chiede, in ogni caso, che alla componente qualitativa sia riservato almeno il 70 per cento del punteggio complessivo**. In coerenza con tale impostazione, l'Associazione propone di sopprimere la deroga prevista dall'**articolo 98, paragrafo 5, della proposta europea**. Le specifiche tecniche individuano il livello minimo richiesto dalla stazione appaltante e le condizioni di esecuzione stabiliscono gli obblighi che l'aggiudicatario dovrà rispettare. I criteri di aggiudicazione assolvono a una funzione distinta: consentono di confrontare le offerte ammissibili e di riconoscere, al momento della scelta, il maggior valore delle soluzioni proposte. È questa possibilità di competere sulla qualità che il principio enunciato dall'articolo 4 dovrebbe garantire nell'intero mercato europeo.

ASSOSISTEMA Confindustria | 00144 ROMA Viale Pasteur, 8 (Palazzo Confindustria) tel. 06 5903430 fax 06 25496320 | C.F. 97090540150
www.assosistema.it | assosistema@assosistema.it | P.E.C. assosistema@legalmail.it