







PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVO AGLI APPALTI PUBBLICI E ALLE CONCESSIONI
(COM(2026) 590 FINAL)

(Audizione dell'Alleanza delle Cooperative Italiane)

Camera dei deputati

(XIV Commissione Politiche dell'Unione europea)

Verifica della conformità al principio di sussidiarietà

11 novembre 2026

Sommario

1. Premessa 3

2. Le imprese cooperative e i contratti pubblici 3

3. Una riforma condivisibile negli obiettivi 3

4. La scelta del regolamento e il principio di proporzionalità 4

4.1. Una scelta non sorretta dalla valutazione d'impatto 4
4.2. Un quadro ibrido e meno certo 5
4.3. Gli effetti sull'ordinamento italiano 5
4.4. I servizi alla persona e i servizi di interesse generale 6
4.5. Le deleghe alla Commissione europea 6
4.6. Le richieste a codesta Commissione 7

5. Le salvaguardie necessarie in caso di regolamento 7

5.1. Le tutele del lavoro 7
5.2. L'accreditamento dei servizi sanitari e sociali e l'amministrazione condivisa 8
5.3. I consorzi e la qualificazione delle imprese 8
5.4. Il patrimonio culturale e le concessioni 9
5.5. L'ecosistema digitale e la transizione 10

6. Le disposizioni di maggiore impatto per le imprese cooperative 10

6.1. Qualità dell'offerta e costo del lavoro 10
6.2. Revisione dei prezzi 11
6.3. Subappalto 11
6.4. Esclusioni, self-cleaning e risoluzione 12
6.5. Affidamenti senza confronto competitivo 12
6.6. Appalti riservati ed economia sociale 13
6.7. Servizi sociali, sanitari ed educativi 14
6.8. Filiere agroalimentari e preferenza europea 14
6.9. Pagamenti, progettazione e sicurezza 14

7. Conclusioni 15

1. Premessa

L'Alleanza delle Cooperative Italiane, coordinamento unitario delle associazioni più rappresentative della cooperazione italiana (Agci, Confcooperative e Legacoop), ringrazia il Presidente e i componenti della XIV Commissione per l'opportunità di rappresentare, nell'ambito dell'esame della proposta ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, le valutazioni della cooperazione italiana su un atto destinato a incidere in profondità sull'attività di molte imprese cooperative e sui servizi che esse rendono alle comunità.

Le Associazioni dell'Alleanza hanno seguito la proposta sin dalla consultazione promossa dal Dipartimento per gli affari europei della Presidenza del Consiglio dei ministri, con osservazioni puntuali sulla bozza informale e sul testo ufficiale. La presente memoria ne riprende le conclusioni alla luce del dossier predisposto dal Servizio per i rapporti con l'Unione europea della Camera (n. 177 del 3 novembre 2026) e si sofferma anzitutto sui profili di sussidiarietà e di proporzionalità, oggetto specifico della verifica affidata a codesta Commissione, quindi sulle salvaguardie e sulle modifiche di merito che il Governo dovrebbe sostenere nel negoziato.

2. Le imprese cooperative e i contratti pubblici

Le imprese cooperative e le imprese sociali aderenti all'Alleanza operano in tutti i settori dell'economia. Per molte di esse il rapporto con le pubbliche amministrazioni passa in larga misura per appalti e concessioni: le cooperative sociali che gestiscono servizi sociali, sanitari, socio-sanitari ed educativi o realizzano l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, le cooperative di lavoro dei servizi ad alta intensità di manodopera, dalla pulizia alla logistica, e della ristorazione collettiva, le cooperative culturali e turistiche che gestiscono musei, biblioteche e siti del patrimonio culturale, quelle delle costruzioni e degli impianti, le cooperative di utenti nell'energia e nei servizi a rete, le cooperative agricole che riforniscono le mense scolastiche e ospedaliere. Molte partecipano alle gare attraverso consorzi fra cooperative, lo strumento che consente alle imprese di minori dimensioni di aggregare capacità e di accedere a contratti che da sole non potrebbero eseguire.

Sono imprese nelle quali il costo del lavoro rappresenta spesso la componente principale del valore del contratto e che operano a diretto contatto con utenti fragili. Per esse le regole sull'aggiudicazione, sulla revisione dei prezzi e sull'esecuzione incidono direttamente sulla qualità dei servizi e sulle condizioni dei lavoratori, e la tenuta delle discipline nazionali che ne riconoscono la specificità - i consorzi, gli appalti riservati, l'accreditamento, l'amministrazione condivisa - è condizione della loro stessa presenza sul mercato.

3. Una riforma condivisibile negli obiettivi

La proposta muove da esigenze reali. La valutazione delle direttive vigenti ha rilevato complessità, incertezza giuridica e un persistente ricorso all'aggiudicazione basata sul solo prezzo, e la Corte dei conti europea ha segnalato la diminuzione della concorrenza (relazione speciale n. 28/2023). Molte delle risposte sono condivisibili: il miglior rapporto qualità-prezzo come metodo ordinario di aggiudicazione, con un peso minimo dei criteri qualitativi (art. 98); il riconoscimento del ruolo della contrattazione collettiva "tenendo conto della diversità dei sistemi

nazionali e rispettando l'autonomia delle parti sociali" (art. 55, par. 2, lett. b) e il dovere dei committenti pubblici di garantire il rispetto degli obblighi ambientali, sociali e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale e dai contratti collettivi (art. 4, par. 4); la promozione dell'economia sociale tra gli obiettivi sociali degli appalti (art. 55, par. 2, lett. f, e considerando 26); il limite al fatturato minimo richiedibile (art. 27, par. 7) e l'incentivo alla suddivisione in lotti; il principio once-only nella verifica dei requisiti.

Vanno preservate nel negoziato anche alcune scelte che rispettano gli spazi nazionali: le clausole dell'art. 1 sull'organizzazione della pubblica amministrazione, sui sistemi di sicurezza sociale e sulla libertà di istituire e organizzare i servizi di interesse economico generale (parr. 3, 5 e 6) e l'impianto dei settori di pubblica utilità, che non considera attività rilevante l'immissione in rete dell'energia prodotta per il proprio consumo entro il 30 per cento della produzione (art. 13, par. 2) ed esclude gli appalti per la fornitura di energia aggiudicati dagli enti che operano nel settore energetico (art. 85, par. 2, lett. b), a tutela delle cooperative di utenti dell'energia e degli autoproduttori da fonti rinnovabili.

4. La scelta del regolamento e il principio di proporzionalità

L'Alleanza condivide l'esigenza di un intervento dell'Unione che semplifichi il quadro degli appalti pubblici e ne riduca la frammentazione. I rilievi riguardano la forma dell'intervento: la scelta del regolamento rappresenta, come osserva il dossier, "uno degli elementi più sensibili della proposta" e incide sulla valutazione dei profili di sussidiarietà e di proporzionalità.

4.1. Una scelta non sorretta dalla valutazione d'impatto

Il principio di proporzionalità riguarda non solo il contenuto ma anche la forma dell'azione dell'Unione, che deve limitarsi a quanto necessario per conseguire gli obiettivi dei Trattati (art. 5, par. 4, TUE); quando i Trattati non prevedono il tipo di atto da adottare, le istituzioni lo scelgono caso per caso nel rispetto di tale principio (art. 296 TFUE). Il Protocollo n. 2 richiede inoltre che i progetti di atti legislativi siano motivati con riguardo alla sussidiarietà e alla proporzionalità sulla base di elementi circostanziati e che gli oneri a carico dei governi nazionali, degli enti regionali e locali, degli operatori economici e dei cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire (art. 5).

Quanto alla forma dell'atto, la proposta non soddisfa questi requisiti. Come rileva il dossier, la valutazione d'impatto individua come opzione preferita la riunione delle tre direttive in "un unico strumento giuridico", senza specificare se debba trattarsi di un regolamento o di una direttiva; la scelta del regolamento è motivata soltanto nella relazione illustrativa, con l'esigenza di superare la frammentazione, di evitare divergenze tra gli ordinamenti nazionali e di eliminare i ritardi di recepimento. Manca, dunque, una motivazione della preferenza accordata al regolamento rispetto all'alternativa meno incisiva di una direttiva unica di consolidamento, benché sia questa l'opzione sostenuta in Consiglio, secondo quanto riportato nel dossier, dal Governo italiano e da numerose altre delegazioni.

La scelta della forma ha condizionato anche quella della base giuridica. Le direttive vigenti si fondano, oltre che sull'art. 114 TFUE, sugli artt. 53, par. 1, e 62 TFUE, che consentono di adottare soltanto direttive; la proposta li abbandona e si fonda sul solo art. 114, con una

motivazione, contenuta nella valutazione d'impatto, che richiama l'evoluzione della legislazione dell'Unione, l'esistenza di atti settoriali e gli obiettivi perseguiti. L'oggetto della disciplina, tuttavia, resta il coordinamento delle procedure nazionali di aggiudicazione al fine di aprirle alla concorrenza nel mercato interno, e il dossier osserva che il ricorso all'art. 53 avrebbe precluso il regolamento. Il mutamento della base giuridica appare così funzionale alla scelta dello strumento più che a un mutamento della materia disciplinata.

Neppure la dimensione transfrontaliera del mercato, che giustifica l'intervento dell'Unione, richiede regole direttamente applicabili a tutti gli appalti sopra soglia. Secondo la relazione speciale della Corte dei conti europea n. 28/2023, richiamata dalla risoluzione del Parlamento europeo del 9 settembre 2025, gli appalti transfrontalieri diretti rappresentano solo il 5 per cento del totale: il regolamento disciplinerebbe in modo uniforme soprattutto rapporti tra amministrazioni e imprese dello stesso Stato, spesso di dimensione locale, come quelli relativi ai servizi alla persona. La stessa risoluzione, pur invitando la Commissione a valutare lo strumento più appropriato, riconosceva i vantaggi della direttiva, che consente di rispettare le differenze giuridiche e amministrative tra i sistemi nazionali garantendo coerenza giuridica. Il valore aggiunto dell'armonizzazione può essere assicurato da una direttiva unica, anche con disposizioni più precise delle attuali; quello dell'applicazione diretta non è stato dimostrato.

4.2. Un quadro ibrido e meno certo

La proposta riconosce essa stessa che una disciplina uniforme non può adattarsi a tutti i profili. Rinvia alle procedure nazionali per i servizi sociali, sanitari ed educativi (art. 58), consente agli Stati membri di mantenere regole più rigorose sugli affidamenti in house (art. 80, par. 5) e sulla suddivisione in lotti (art. 100, par. 7), giustificando quest'ultima facoltà con l'esistenza di "regimi nazionali più rigorosi che gli Stati membri dovrebbero poter mantenere" (considerando 43), e ammette misure nazionali aggiuntive sul subappalto (art. 24, par. 7). Nella griglia di valutazione della sussidiarietà la Commissione afferma che la proposta consente agli Stati membri di adattarne l'attuazione, all'interno di parametri comuni, alle differenze di struttura amministrativa, di tradizione giuridica e di competenze regionali. È, in sostanza, la descrizione di una direttiva.

Un regolamento che rinvia in più punti agli Stati membri darebbe luogo a un quadro ibrido, direttamente applicabile per alcuni profili e aperto alle scelte nazionali per altri, senza una chiara linea di confine. Ogni disposizione nazionale andrebbe verificata caso per caso per stabilire se rientri nei margini consentiti, con un'incertezza e un contenzioso opposti all'obiettivo di certezza del diritto posto a fondamento della proposta. È il rischio segnalato in Consiglio dalla Francia, secondo la quale, come riporta il dossier, il regolamento sposterebbe la complessità "dalla periferia al centro", dove è più difficile da gestire, rendendo necessari interventi delle Corti e correttivi.

4.3. Gli effetti sull'ordinamento italiano

Per l'Italia il passaggio al regolamento avrebbe conseguenze di sistema. Il codice dei contratti pubblici disciplina in modo unitario gli appalti sopra e sotto soglia: con un regolamento le stesse amministrazioni e le stesse imprese applicherebbero, secondo il valore del contratto, due discipline distinte, l'una europea e l'altra nazionale, e il codice andrebbe riscritto per la terza

volta dal 2016, a pochi anni dalla riforma del 2023 e dal correttivo del 2024 (d.lgs. 36/2023 e d.lgs. 209/2024), che hanno già avviato la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti. Amministrazioni e imprese dovrebbero aggiornare atti, piattaforme, modulistica e prassi, con costi di adeguamento, un contenzioso di transizione e il rischio, che secondo il dossier il Governo avrebbe segnalato in Consiglio, di un rallentamento della spesa pubblica.

Soprattutto, negli appalti sopra soglia le norme nazionali che attuano scelte lasciate agli Stati dalle direttive resterebbero applicabili solo nei limiti espressamente consentiti dal regolamento. Si tratta, per lo più, di scelte che perseguono gli stessi obiettivi sociali, ambientali e di qualità della proposta: l'indicazione negli atti di gara del contratto collettivo applicabile, stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative (art. 11 del d.lgs. 36/2023); lo scorporo dei costi della manodopera e della sicurezza dal ribasso (art. 41, comma 14); l'obbligo del miglior rapporto qualità-prezzo per i servizi sociali, la ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica e i servizi ad alta intensità di manodopera, con il limite del 30 per cento al punteggio economico in questi ultimi (art. 108, commi 2 e 4); l'esclusione delle offerte con un costo del personale inferiore ai minimi salariali (art. 110, comma 5); la revisione obbligatoria dei prezzi, ancorata anche agli indici delle retribuzioni contrattuali (art. 60, commi 1 e 3); i criteri ambientali minimi obbligatori (art. 57, comma 2); il soccorso istruttorio (art. 101), l'anticipazione del prezzo (art. 125) e il pagamento diretto dei subappaltatori (art. 119, comma 11). Con una direttiva queste scelte sopravvivono come attuazione nazionale; con un regolamento diventerebbero contestabili, proprio mentre il legislatore ha rafforzato il presidio della giusta retribuzione con l'art. 7 del d.l. 62/2026, convertito dalla legge n. 112/2026.

L'impatto, peraltro, non si arresta alla soglia europea. Pur escludendo dal proprio ambito gli appalti di valore inferiore, la proposta impone di rendere disponibili nello spazio nazionale di dati sugli appalti le informazioni sui contratti di valore pari ad almeno 10.000 euro (art. 134, par. 4), quelli che, osserva il dossier, sono più spesso stipulati dalle PMI. Nel nostro ordinamento queste informazioni confluiscono già nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici: l'obbligo dovrebbe potersi assolvere attraverso le infrastrutture esistenti, senza nuovi adempimenti per le stazioni appaltanti e per le imprese.

4.4. I servizi alla persona e i servizi di interesse generale

La valutazione di proporzionalità assume un rilievo particolare per i servizi sociali, sanitari ed educativi, che riflettono assetti costituzionali e organizzativi nazionali presidiati dall'art. 14 TFUE e dal Protocollo n. 26, che riconosce il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali nel fornire, commissionare e organizzare i servizi di interesse economico generale, nonché, per la sanità, dall'art. 168, par. 7, TFUE, secondo il quale l'azione dell'Unione rispetta le responsabilità degli Stati membri per la definizione della politica sanitaria e per l'organizzazione e la fornitura dei servizi sanitari. La proposta ne prende atto in via di principio (art. 1, parr. 3 e 5, e considerando 3 e 4) ma, come si dirà, non riproduce le salvaguardie con cui la direttiva 2014/24/UE proteggeva i sistemi di accreditamento e subordina l'applicazione delle procedure nazionali per questi servizi a condizioni più stringenti (art. 58).

Si condivide inoltre il rilievo del dossier sulla soglia di 750.000 euro prevista per questi servizi: non essendo vincolata dall'accordo dell'Organizzazione mondiale del commercio sugli appalti pubblici e non essendo stata aggiornata dal 2014, essa estende progressivamente, per

effetto dell'inflazione, l'ambito del regolamento a servizi organizzati soprattutto a livello nazionale e locale. La soglia andrebbe adeguata periodicamente all'inflazione.

4.5. Le deleghe alla Commissione europea

Un atto direttamente applicabile accresce il peso delle regole affidate alla Commissione europea. L'art. 141 le conferisce, per un periodo indeterminato, il potere di adottare atti delegati in relazione a tredici disposizioni, alcune delle quali consentono non solo di integrare ma di modificare il regolamento: le soglie (art. 2, par. 2), gli allegati (art. 7, par. 5, e art. 54, par. 4), la soglia per l'obbligo del Building Information Modeling (art. 65, par. 4), il contenuto delle sintesi pubbliche (art. 110, par. 6) e la disciplina della preferenza europea, che la Commissione potrebbe rendere obbligatoria nei confronti di operatori, beni, servizi e lavori non coperti dagli impegni internazionali dell'Unione "quando ciò sia nell'interesse dell'Unione" (art. 75). L'art. 290 TFUE richiede che gli atti legislativi delimitino esplicitamente obiettivi, contenuto, portata e durata della delega e riserva al legislatore gli elementi essenziali della materia; il dossier, anche alla luce dell'orientamento consolidato di codesta Commissione, segnala l'opportunità di verificare se la clausola di delega rispetti tali limiti. Il dossier segnala inoltre che, sebbene l'art. 143 richiami entrambe le procedure del regolamento (UE) n. 182/2011, tutti gli atti di esecuzione previsti dalla proposta rinviano alla procedura consultiva, nella quale il parere del comitato degli Stati membri non è vincolante.

Si chiede pertanto di delimitare le deleghe con criteri sostanziali e un termine definito, di riservare al legislatore le scelte essenziali, a partire dall'obbligatorietà della preferenza europea, e di prevedere la procedura d'esame per gli atti di esecuzione che incidono sui sistemi nazionali, come quelli relativi agli strumenti delle credenziali digitali d'impresa e allo spazio nazionale di dati sugli appalti (artt. 133 e 134). Gli atti delegati dovrebbero essere preceduti dalla consultazione delle parti sociali e delle organizzazioni rappresentative delle PMI e dell'economia sociale.

4.6. Le richieste a codesta Commissione

Per queste ragioni l'Alleanza chiede a codesta Commissione di rilevare, nel documento conclusivo della verifica di sussidiarietà, che la scelta del regolamento non è adeguatamente motivata alla luce del principio di proporzionalità e che gli obiettivi della proposta possono essere conseguiti con una direttiva unica di consolidamento, valutando l'opportunità di trasmettere tali rilievi alle istituzioni dell'Unione nell'ambito del controllo di sussidiarietà, il cui termine scade il 12 gennaio 2027, e del dialogo politico, anche in raccordo con gli altri Parlamenti nazionali che ne hanno avviato l'esame, e di sostenere la posizione espressa dal Governo in Consiglio. Nello stesso documento potrebbero trovare spazio i rilievi sull'ampiezza delle deleghe alla Commissione europea e sulle procedure per gli atti di esecuzione.

Si chiede inoltre di acquisire la relazione del Governo prevista dall'art. 6 della legge n. 234 del 2012, che secondo il dossier non risulta ancora trasmessa e che deve dar conto del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, delle prospettive negoziali e dell'impatto della proposta sull'ordinamento nazionale, sulle amministrazioni e sulle imprese, profilo che lo stesso dossier suggerisce di approfondire con riguardo alle PMI. Qualora il negoziato prosegua comunque sull'ipotesi del regolamento, è necessario che il Parlamento, anche nell'esame di

merito affidato alla VIII Commissione, indichi al Governo le salvaguardie e le modifiche da sostenere, illustrate di seguito.

5. Le salvaguardie necessarie in caso di regolamento

Un atto direttamente applicabile non lascia spazio agli adattamenti nazionali se non nei casi espressamente previsti. Il regolamento dovrebbe perciò contenere clausole espresse che consentano agli Stati membri di disciplinare determinate materie, per superare difficoltà applicative o per mantenere, e ove opportuno introdurre, livelli di tutela più elevati, in particolare per la cooperazione e per settori come i servizi sociali, la ristorazione collettiva e i servizi ad alta intensità di manodopera. Un uso mirato di queste clausole consentirebbe di conseguire gli obiettivi di armonizzazione senza disperdere i risultati raggiunti dagli ordinamenti nazionali. Le principali riguardano i profili che seguono.

5.1. Le tutele del lavoro

La prima salvaguardia è una clausola che faccia salve le disposizioni nazionali che assicurano ai lavoratori impiegati nell'esecuzione degli appalti e delle concessioni una tutela più favorevole. La formulazione dell'art. 4, par. 4, è adeguata, perché le condizioni di lavoro da rispettare non possono che essere quelle stabilite in ciascuno Stato membro, anche quanto ai contratti collettivi di riferimento per l'attività oggetto dell'appalto; in un atto direttamente applicabile, tuttavia, la clausola è necessaria per evitare che le misure nazionali con cui quel rispetto è assicurato siano considerate restrizioni non consentite. Andrebbero inoltre reintegrati nei considerando i chiarimenti che la direttiva 2014/24/UE dedicava a questi obblighi (considerando 37-40), e andrebbe riallineata all'art. 4, par. 4, la causa facoltativa di esclusione per violazione degli obblighi sociali e del lavoro, che l'art. 26, par. 1, lett. a), limita a quelli derivanti dalla legislazione dell'Unione.

5.2. L'accreditamento dei servizi sanitari e sociali e l'amministrazione condivisa

La questione di maggiore rilievo riguarda i sistemi con cui gli Stati membri organizzano l'erogazione dei servizi, in particolare sanitari, attraverso soggetti privati senza ricorrere ad appalti. Nel nostro ordinamento le prestazioni rese da soggetti privati per conto e a carico del Servizio sanitario nazionale si fondano sull'autorizzazione, sull'accreditamento istituzionale e sugli accordi contrattuali (artt. 8-ter, 8-quater e 8-quinquies del d.lgs. 502/1992): l'amministrazione definisce con la programmazione i requisiti di accesso, verifica la qualificazione degli erogatori e regola con gli accordi le prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale, mentre il cittadino sceglie l'erogatore tra i soggetti accreditati e contrattualizzati (art. 8-bis, comma 2). Sistemi analoghi di autorizzazione e accreditamento operano nei servizi sociali (art. 11 della legge 328/2000).

La direttiva 2014/24/UE salvaguardava espressamente questi sistemi. Il considerando 114 riconosce agli Stati la possibilità di organizzare i servizi alla persona senza concludere appalti, ad esempio con il semplice finanziamento o con licenze e autorizzazioni rilasciate a tutti gli operatori che soddisfano condizioni predeterminate; il considerando 4 esclude dalla nozione di appalto i sistemi nei quali tutti gli operatori in possesso di determinate condizioni possono svolgere un'attività, senza alcuna selettività, come quelli fondati sulla scelta dell'utente o sui

buoni servizio. La proposta conserva nei considerando 3 e 4 il principio generale della libertà di organizzazione, ma non riproduce questi passaggi; né l'art. 1 né la definizione di appalto pubblico (art. 6, n. 18) riprendono inoltre l'elemento della scelta dell'operatore da parte del committente (art. 1, par. 2, della direttiva), sul quale la Corte di giustizia fonda l'esclusione dei sistemi aperti di accreditamento dall'ambito degli appalti (sentenze 2 giugno 2016, Falk Pharma, C-410/14, e 1° marzo 2018, Tirkkonen, C-9/17).

Si chiede pertanto di introdurre nel considerando 3, o in un considerando dedicato, una previsione che salvaguardi la facoltà degli Stati membri di organizzare i servizi sanitari e sociali mediante l'accreditamento o altri regimi di qualificazione e di accesso stabiliti dalla legge, nei quali l'amministrazione fissa condizioni predeterminate e l'utente sceglie liberamente l'erogatore, e di reintrodurre nella definizione di appalto pubblico l'elemento della scelta dell'operatore. Si eviterebbe così che sistemi rispondenti alle finalità della programmazione sanitaria siano qualificati come appalti per il solo fatto di prevedere rapporti contrattuali con gli operatori: nel nostro ordinamento l'accreditamento non coincide con l'affidamento competitivo di un servizio e non dà diritto, di per sé, alla remunerazione a carico del Servizio sanitario nazionale (art. 8-quater, comma 2).

La stessa salvaguardia dovrebbe coprire gli istituti dell'amministrazione condivisa con gli enti del Terzo settore, la co-programmazione e la co-progettazione (art. 55 del d.lgs. 117/2017), che il codice dei contratti pubblici colloca espressamente al di fuori del proprio ambito (art. 6 del d.lgs. 36/2023) e che il Piano d'azione nazionale per l'economia sociale del luglio 2026 valorizza. In assenza di una previsione espressa, la loro estraneità alla disciplina degli appalti resterebbe esposta a contestazioni.

5.3. I consorzi e la qualificazione delle imprese

La proposta menziona i consorzi solo nella definizione di operatore economico, come forma di raggruppamento (art. 6, n. 4), e non contiene alcuna disciplina dei consorzi fra cooperative, tra imprese artigiane e stabili, che non sono raggruppamenti né semplici operatori singoli: partecipano in proprio, eseguono le prestazioni tramite le consorziate indicate e dimostrano il possesso dei requisiti in modo articolato e del tutto peculiare rispetto ai raggruppamenti (artt. 65, 67 e 68 del d.lgs. 36/2023). Sono soggetti essenziali per l'accesso delle PMI al mercato, la cui operatività sarebbe compromessa in assenza sia di una disciplina europea sia di spazi per quella nazionale. Si chiede una disposizione espressa sui consorzi o, in alternativa, una clausola che consenta agli Stati membri di disciplinarne la costituzione e la qualificazione, facendo salve le norme nazionali che ne riconoscono la partecipazione in proprio, l'esecuzione tramite le consorziate e modalità specifiche sul possesso e la dimostrazione dei requisiti, chiarendo che l'utilizzo delle capacità delle consorziate non costituisce ricorso alle capacità di altri soggetti (art. 23) e che le deroghe al cumulo ammesse per i raggruppamenti (art. 22) non possono escluderlo nei consorzi.

Analoga esigenza riguarda il sistema italiano di qualificazione delle imprese di lavori. Per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro le stazioni appaltanti richiedono l'attestazione rilasciata dalle SOA, condizione necessaria e sufficiente per dimostrare i requisiti di partecipazione (art. 100, comma 4, e allegato II.12 del d.lgs. 36/2023). Il sistema ha semplificato la partecipazione alle gare di lavori e contribuito a qualificare il settore, con finalità di trasparenza

e di qualità coerenti con quelle della proposta, e trova oggi copertura nell'art. 64 della direttiva 2014/24/UE, che consente elenchi ufficiali e sistemi di certificazione con presunzione di idoneità. La proposta non riprende questa disposizione: i criteri di selezione sono fissati da ciascun committente per il singolo appalto (art. 27, parr. 1-3), la presunzione di conformità collegata agli elenchi ufficiali e ai certificati riguarda solo i registri professionali e le autorizzazioni (par. 4) e, per il resto, le informazioni che ne risultano non possono essere messe in discussione senza una giustificazione sufficiente (par. 8). Sotto la soglia europea dei lavori (5.404.000 euro) il sistema resterebbe disciplinato dal diritto nazionale; sopra soglia, invece, l'obbligo di qualificazione rischierebbe di restare privo di base giuridica, con il paradosso di una qualificazione obbligatoria per i lavori di minore importo e non per quelli più rilevanti. Si chiede di prevedere, sul modello dell'art. 64 della direttiva, la facoltà degli Stati membri di mantenere sistemi di qualificazione obbligatoria con presunzione di idoneità per i requisiti attestati, o almeno di estendere la presunzione dell'art. 27, par. 4, ai requisiti di capacità tecnica, economica e finanziaria certificati, con disciplina specifica per raggruppamenti e consorzi.

5.4. Il patrimonio culturale e le concessioni

Il codice dei contratti pubblici disciplina forme speciali di partenariato pubblico-privato per la gestione e la valorizzazione del patrimonio culturale (art. 134, comma 2, del d.lgs. 36/2023), largamente utilizzate dalle cooperative del settore quando i flussi di visitatori non consentono il ricorso alla concessione o all'appalto di servizi e fondate sulla lunga durata, su un tavolo permanente tra ente proprietario e gestore e sull'adeguamento del rapporto nel tempo. Esse operano nello spazio lasciato dalle direttive: un regolamento che disciplini in modo esaustivo appalti e concessioni ne renderebbe incerta la base giuridica. Si chiede di chiarire, in un considerando o con una clausola espressa, che restano impregiudicate le forme di partenariato previste dal diritto nazionale per il patrimonio culturale che non integrano un appalto né una concessione.

Quanto alle concessioni, la proposta non disciplina l'iniziativa privata, che nel nostro ordinamento assume di regola la forma della finanza di progetto: l'aggiudicazione segue le sole procedure del regolamento (art. 123) e la concessione resta attivabile soltanto su iniziativa pubblica. L'iniziativa privata, presente in diversi Stati membri, è un fattore di innovazione e di investimento nelle infrastrutture e nei servizi pubblici. Si chiede di prevedere espressamente che la concessione possa essere aggiudicata su proposta di un operatore privato e di consentire agli Stati membri di disciplinare le procedure per la valutazione di tali proposte, nel rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza, anche alla luce della sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 2026, Urban Vision (C-810/24), che ha dichiarato incompatibile con il diritto dell'Unione il diritto di prelazione del promotore. La proposta del privato potrebbe essere posta a base di gara e il proponente non aggiudicatario rimborsato delle spese sostenute per predisporla, secondo criteri oggettivi. I meccanismi di adeguamento, inoltre, restano facoltativi (art. 124): nelle concessioni di lunga durata e nei servizi di interesse generale l'equilibrio economico e la continuità del servizio richiedono che gli Stati membri possano renderli obbligatori.

5.5. L'ecosistema digitale e la transizione

L'Italia ha già digitalizzato l'intero ciclo di vita dei contratti con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici gestita dall'ANAC, il fascicolo virtuale dell'operatore economico e le piattaforme di approvvigionamento digitale certificate (artt. 23, 24 e 25 del d.lgs. 36/2023). L'ecosistema europeo deve integrare, e non sostituire, queste infrastrutture, riconoscendo le piattaforme certificate senza oneri aggiuntivi per gli operatori ed evitando doppie alimentazioni. Come rileva il dossier, va chiarito se il fascicolo virtuale possa essere designato tra gli strumenti delle credenziali digitali d'impresa ai sensi dell'art. 133 e quali sarebbero le conseguenze di una mancata designazione. La governance prevista dalla proposta dovrebbe raccordarsi con l'ANAC e con la Cabina di regia per il codice dei contratti pubblici, senza dar vita a organismi paralleli.

La tempistica è un profilo decisivo. Nei due anni che separano l'entrata in vigore dall'applicazione (art. 149) dovrebbero essere adottati gli atti delegati e di esecuzione e resi operativi gli strumenti digitali, mentre la proposta fissa date certe - il 30 giugno 2028 per gli strumenti istituiti a livello dell'Unione (art. 133, par. 5) e il 15 giugno 2029 per il collegamento delle banche dati nazionali (art. 29) - che un prolungamento del negoziato renderebbe difficilmente sostenibili. Se le regole di dettaglio e gli strumenti informatici giungessero a ridosso della scadenza, amministrazioni e imprese, in primo luogo le più piccole, dovrebbero adeguarsi in tempi molto ridotti, e l'esperienza del fascicolo virtuale dell'operatore economico dimostra che l'interoperabilità tra sistemi e banche dati diversi richiede tempi lunghi e un attento coordinamento. Si chiede di collegare l'applicazione del regolamento all'effettiva disponibilità degli strumenti digitali e degli atti di dettaglio, con un differimento o un'applicazione scaglionata in caso di ritardo, e di disciplinare espressamente i procedimenti in corso, accompagnando la transizione con misure di formazione e di assistenza per le PMI.

6. Le disposizioni di maggiore impatto per le imprese cooperative

Indipendentemente dalla forma dell'atto, alcune disposizioni richiedono correzioni che il Governo dovrebbe sostenere nel negoziato. Se ne richiamano di seguito le principali, rinviando per il dettaglio ai contributi tecnici delle Associazioni dell'Alleanza.

6.1. Qualità dell'offerta e costo del lavoro

Il peso minimo della qualità, pari al 30 per cento e al 50 per cento negli appalti ad alta intensità di lavoro (art. 98, par. 4), è un passo avanti rispetto alle direttive, ma non basta ad assicurare un confronto effettivo sulla qualità e, per questi ultimi appalti, resta al di sotto del nostro ordinamento, che vi limita il punteggio economico al 30 per cento. Il par. 5 consente inoltre di derogare al metodo e ai pesi minimi quando la qualità sia garantita dalle specifiche o dalle condizioni di esecuzione, fino ad aggiudicare al solo prezzo anche dove il prezzo dipende in larga misura dal costo del lavoro. Si chiede di escludere dalla deroga gli appalti ad alta intensità di lavoro e i servizi dell'allegato VI e di elevare il peso minimo della qualità al 60 per cento in via generale e al 70 per cento in questi appalti e servizi, con considerazioni sociali significative (considerando 42). Gli Stati membri dovrebbero poter fissare pesi più elevati e vietare l'aggiudicazione al solo prezzo, come consente oggi la direttiva (art. 67, par. 2); vanno inoltre evitate formule di punteggio e riparametrazioni che alterino il rapporto tra qualità e prezzo, e va salvaguardato lo scorporo dei costi della manodopera e della sicurezza dal ribasso.

L'art. 101 rafforza la verifica delle offerte anormalmente basse, ma non riprende la regola dell'art. 69, par. 3, della direttiva: va previsto il rigetto delle offerte che non rispettano gli obblighi sociali e del lavoro dell'art. 4, par. 4, escludendo giustificazioni fondate su retribuzioni inferiori ai minimi di legge o dei contratti collettivi applicabili o sulla riduzione dei costi della sicurezza, come prevede il nostro ordinamento (art. 110, comma 4, del d.lgs. 36/2023). Le condizioni di esecuzione in materia di lavoro restano una facoltà (art. 104), benché l'art. 4, par. 4, imponga ai committenti di garantire il rispetto degli obblighi: negli appalti ad alta intensità di lavoro il contratto dovrebbe contenere sempre clausole su retribuzione, salute e sicurezza, e gli Stati membri dovrebbero poter rendere obbligatorie specifiche condizioni di esecuzione.

Negli stessi appalti la negoziazione, ammessa anche nella procedura aperta e in quella dinamica (art. 33), non dovrebbe consentire riduzioni di prezzo a scapito delle condizioni di lavoro, e andrebbe escluso il sorteggio degli operatori da invitare nella procedura dinamica "mediante una determinazione algoritmica casuale e indiscriminata" (art. 38, par. 3), che negli altri appalti dovrebbe essere limitato a quelli di minore valore o accompagnato da un numero minimo di invitati significativamente più elevato: un operatore qualificato, come una cooperativa o una PMI, potrebbe altrimenti essere escluso per sorte anche da appalti di valore elevato, con una del tutto irragionevole limitazione alla possibilità di accesso al mercato. Il limite della "lieve informalità o irregolarità" posto alle integrazioni della documentazione (art. 102, par. 2), che la direttiva non prevede, renderebbe infine inapplicabile sopra soglia il soccorso istruttorio, con più esclusioni formali a danno delle imprese minori: va riferito alla sola offerta, consentendo la piena regolarizzazione delle informazioni sull'ammissibilità. Quando le correzioni alla documentazione di gara sono apportate meno di ventiquattro ore prima della scadenza, la proroga minima di due giorni lavorativi (art. 102, par. 1) andrebbe portata ad almeno sei giorni, in linea con la direttiva (art. 47, par. 3, lett. a).

6.2. Revisione dei prezzi

I meccanismi di adeguamento restano facoltativi e tra gli indicatori per l'indicizzazione non compare il costo del lavoro (art. 105, par. 2, lett. b), mentre nel nostro ordinamento la revisione dei prezzi è obbligatoria. Senza obbligo le imprese resterebbero esposte alle variazioni dei costi e, in particolar modo negli appalti ad alta intensità di lavoro e nei servizi sociali, agli aumenti derivanti dai rinnovi contrattuali, con pesanti effetti sull'esecuzione e sulle condizioni dei lavoratori. Si chiede di rendere obbligatori i meccanismi di adeguamento, comprendendovi le variazioni del costo del lavoro e quelle derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, o in subordine di consentire agli Stati membri di renderli obbligatori. Gli Stati membri dovrebbero comunque poter definire meccanismi uniformi di adeguamento per specifiche categorie di prestazioni, come avviene nel nostro ordinamento, e andrebbe chiarito che nei meccanismi di adeguamento rientrano anche le opzioni e le variazioni delle quantità previste nei documenti di gara, a salvaguardia del quinto d'obbligo (art. 120, comma 9, del d.lgs. 36/2023).

6.3. Subappalto

L'art. 24 obbliga i committenti a chiedere nell'offerta l'indicazione delle parti da subappaltare e degli eventuali subappaltatori proposti, anticipando alla gara una verifica che il

nostro codice colloca nell'autorizzazione che precede l'esecuzione (art. 119, commi 4 e 5); il dossier osserva che l'obbligo può comprimere la partecipazione delle imprese di minori dimensioni, che non sempre sono in grado di individuare i subappaltatori in quella fase, e l'esperienza della terna di subappaltatori richiesta dal d.lgs. 50/2016, poi sospesa e superata, ne ha mostrato l'impraticabilità. Il divieto riguarda poi soltanto il subappalto dell'intero contratto, mentre il codice esige l'esecuzione in proprio della prevalente parte delle lavorazioni della categoria prevalente e dei contratti ad alta intensità di manodopera (art. 119, comma 1), e gli Stati membri potrebbero introdurre limiti ulteriori solo in presenza di un "rischio maggiore, debitamente documentato" di inosservanza degli obblighi sociali e del lavoro (par. 7). Si chiede di sopprimere la previsione che richiede l'indicazione nominativa dei subappaltatori nell'offerta, rinviandone la verifica alla fase successiva all'aggiudicazione, di estendere il divieto all'esecuzione prevalente delle lavorazioni della categoria prevalente e dei contratti ad alta intensità di lavoro, di porre limiti chiari al subappalto a cascata, che il par. 1 vieta solo quando riguardi l'intero contratto, e di consentire agli Stati membri limiti più rigorosi senza la condizione del rischio documentato. La salvaguardia delle norme nazionali in materia di occupazione e protezione sociale lungo la catena del subappalto, che oggi compare solo nel considerando 12, andrebbe trasferita nell'articolato ed estesa alla parità di trattamento dei lavoratori del subappaltatore (art. 119, comma 12, del d.lgs. 36/2023).

6.4. Esclusioni, self-cleaning e risoluzione

La proposta esclude le misure di self-cleaning per le cause di esclusione obbligatorie (art. 25 e considerando 13), oggi ammesse dall'art. 57, par. 6, della direttiva 2014/24/UE: l'operatore resterebbe escluso per cinque anni senza poter dimostrare la propria affidabilità, anche quando abbia risarcito il danno, collaborato con le autorità e adottato misure organizzative e relative al personale idonee a prevenire nuovi illeciti. Per le cause facoltative la durata dell'esclusione sale a cinque anni dalla condotta (art. 26, par. 3), contro i tre della direttiva, e resta aperta la formulazione del grave illecito professionale. L'art. 107 impone poi di risolvere il contratto in caso di condanna definitiva per uno dei motivi dell'art. 25, senza distinguere tra condanne anteriori e successive all'aggiudicazione e senza consentire di far valere le misure correttive, mentre la direttiva richiede soltanto che sia possibile risolverlo se l'aggiudicatario si trovava in una delle situazioni di esclusione obbligatoria al momento dell'aggiudicazione (art. 73, lett. b). Si chiede di ripristinare il self-cleaning per le cause obbligatorie, fermo il periodo stabilito dalla sentenza, di escludere la risoluzione quando l'operatore dimostri di aver adottato misure correttive adeguate e di includere tra i motivi imperativi di interesse pubblico la salvaguardia dell'occupazione e la continuità dei servizi, in particolare sociali e sanitari. Va inoltre chiarito l'ambito temporale e soggettivo dell'esclusione e della risoluzione collegate alla condanna definitiva (artt. 25 e 107), precisando se per la risoluzione operi il limite di cinque anni previsto per l'esclusione (art. 25, par. 2) e se rilevino le condanne delle persone chiave dell'operatore (art. 25, par. 1), per evitare effetti retroattivi a carico di imprese estranee alla condotta. Andrebbe infine precisata la nozione di grave illecito professionale (art. 26, par. 1, lett. c), fonte di incertezza e di contenzioso in molti Stati membri.

Il considerando 13 stabilisce inoltre che gli Stati membri non dovrebbero aggiungere altre cause di esclusione basate su criteri relativi alla situazione professionale dell'offerente. Come

osserva il dossier, va chiarito se restino applicabili le cause di esclusione previste dalla normativa antimafia (art. 94, comma 2, del d.lgs. 36/2023), che non si fondano su una sentenza definitiva ma sulla valutazione prefettizia del tentativo di infiltrazione mafiosa: si tratta di un presidio di legalità che il regolamento deve fare salvo, anche a tutela delle imprese che operano correttamente.

6.5. Affidamenti senza confronto competitivo

L'art. 47, lett. c), consente di affidare senza confronto competitivo, senza previa pubblicazione e senza limiti di valore i servizi alberghieri e di ristorazione, compresa la ristorazione scolastica, l'organizzazione di mostre, fiere ed eventi e i servizi cinematografici, radiotelevisivi e delle agenzie di stampa, che la direttiva sottopone, oltre i 750.000 euro, a procedure semplificate ma con pubblicità preventiva (artt. 74-76). In un mercato ampio come la ristorazione collettiva, nel quale operano molte cooperative, l'affidamento senza concorrenza non è "strettamente eccezionale", come richiede il considerando 22, e produrrebbe un'evidente incoerenza: sotto la soglia europea le procedure nazionali richiedono, da 140.000 euro, la consultazione di almeno cinque operatori (art. 50, comma 1, lett. e, del d.lgs. 36/2023), mentre sopra soglia basterebbe l'affidamento diretto. Si chiede di sopprimere la lett. c) e di ricondurre questi servizi a un regime analogo a quello della direttiva, con la soglia di 750.000 euro e la pubblicazione preventiva, o in subordine di ammettere l'affidamento diretto solo sotto una soglia di valore, con la consultazione di almeno cinque operatori, il miglior rapporto qualità-prezzo, il rispetto delle condizioni di lavoro e la facoltà per gli Stati membri di imporre procedure competitive.

L'art. 48, sulle situazioni di emergenza e di crisi, non riprende i limiti della direttiva, che ammette l'affidamento senza pubblicazione solo "nella misura strettamente necessaria" e per eventi imprevedibili (art. 32, par. 2, lett. c), e non limita la durata dei contratti: questi limiti andrebbero reintrodotti, circoscrivendo la durata al tempo necessario per svolgere una procedura ordinaria.

6.6. Appalti riservati ed economia sociale

Il riconoscimento dell'economia sociale tra gli obiettivi sociali degli appalti (art. 55, par. 2, lett. f, e considerando 26) è un risultato importante, coerente con la raccomandazione del Consiglio del 27 novembre 2023 sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale e con il Piano d'azione nazionale per l'economia sociale. Andrebbe completato inserendo la promozione dell'economia sociale anche tra gli obiettivi di politica dell'art. 5 e chiarendo in un considerando che le tutele ulteriori rispetto al contratto collettivo applicabile possono essere valorizzate tra i criteri di aggiudicazione.

Proprio sugli appalti riservati, tuttavia, la proposta segna un arretramento. L'art. 57, par. 2, sostituisce i requisiti dell'art. 77 della direttiva 2014/24/UE - il perseguimento di una missione di servizio pubblico, il reinvestimento dei profitti con eventuali distribuzioni fondate su considerazioni partecipative, strutture di gestione o di proprietà basate sulla partecipazione dei dipendenti, degli utenti o dei soggetti interessati - con la richiesta che l'organizzazione sia "legalmente riconosciuta come senza scopo di lucro ai sensi del diritto nazionale", abbia quale scopo principale la prestazione di un servizio pubblico di assistenza sociale e reinvesta "qualsiasi

eccedenza generata dall'esecuzione dell'appalto". Cade così il criterio della governance partecipativa, che caratterizza le cooperative e che il considerando 118 della direttiva collegava espressamente alla loro partecipazione all'erogazione di questi servizi, in un testo che peraltro non menziona mai le imprese cooperative.

Il vincolo di reinvestire nei servizi di assistenza sociale ogni eccedenza del singolo appalto (lett. c), se inteso alla lettera, restringe inoltre la nozione di ente senza scopo di lucro della lett. a) e rischia di escludere dalle gare riservate proprio le cooperative sociali, che perseguono per legge l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini (art. 1 della legge 381/1991), sono imprese sociali di diritto e possono attribuire ai soci ristorni che non costituiscono distribuzione di utili (d.lgs. 112/2017). La raccomandazione del Consiglio del 27 novembre 2023, del resto, annovera tra i tratti distintivi dell'economia sociale il reinvestimento della maggior parte degli utili e delle eccedenze, e non necessariamente della loro totalità, e la governance democratica o partecipativa. La nuova formulazione avrebbe ricadute negative sulla legislazione italiana in materia di cooperazione, terzo settore e impresa sociale. Si chiede di mantenere i requisiti dell'art. 77 della direttiva, in particolare la governance partecipativa e la possibilità di distribuzioni fondate su considerazioni partecipative, o in subordine di riferire la riserva alle organizzazioni legalmente riconosciute come senza scopo di lucro o operanti su base mutualistica senza distribuzione di utili, salvo le limitate distribuzioni mutualistiche consentite dal diritto nazionale. Va inoltre ripristinato l'ambito della riserva, che il par. 2 circoscrive ai servizi "facenti parte del sistema di assistenza sociale", mentre la direttiva lo riferisce ai servizi sanitari, sociali e culturali individuati dai codici CPV ivi elencati.

6.7. Servizi sociali, sanitari ed educativi

Si condivide il rinvio alle procedure nazionali per i servizi dell'allegato VI (art. 58), ma la considerazione delle specificità dei servizi, che nella direttiva è un limite alle norme nazionali, diventa una condizione per poterle applicare, con il rischio di contestazioni caso per caso. Si chiede di ripristinare la formula dell'art. 76 della direttiva, che lascia agli Stati membri la determinazione delle norme procedurali purché consentano di tenere conto delle specificità dei servizi, insieme alla facoltà di imporre il miglior rapporto qualità-prezzo, anche con pesi della qualità più elevati e senza la deroga dell'art. 98, par. 5, e di chiarire che la soglia di 750.000 euro vale per tutti i servizi dell'allegato VI.

6.8. Filiere agroalimentari e preferenza europea

Si valuta positivamente il riconoscimento delle considerazioni specifiche per i prodotti alimentari (art. 53 e considerando 24), richiamate anche tra i criteri qualitativi (art. 98, par. 2, lett. b). La disposizione è però facoltativa, mentre il nostro ordinamento prevede per la ristorazione punteggi premiali per i prodotti biologici, tipici e tradizionali, a denominazione protetta, da filiera corta e da operatori dell'agricoltura sociale, e criteri di priorità per questi ultimi nelle mense scolastiche e ospedaliere (art. 130 del d.lgs. 36/2023). Si chiede di consentire agli Stati membri di mantenere o introdurre punteggi premiali e criteri di priorità e di renderne obbligatori alcuni nella ristorazione scolastica, ospedaliera e assistenziale, riconoscendo pari dignità ai sistemi nazionali di certificazione della produzione integrata (art. 2 della legge 3 febbraio 2011, n. 4), che l'art. 53, par. 2, lett. c), ricomprende solo nel generico riferimento agli

"altri metodi di produzione". Della preferenza europea si condivide l'obiettivo, ma la prova dell'origine (art. 74) è onerosa per le imprese minori: servono modalità di verifica semplificate per le PMI e per le filiere agroalimentari, uno strumento online della Commissione completo e aggiornato (art. 71) e il coordinamento con le proposte settoriali che introducono requisiti di preferenza europea, esigenza che il dossier richiama e che codesta Commissione ha già sottolineato nei documenti del 27 maggio e del 28 ottobre 2026 sulle proposte relative all'accelerazione industriale e all'innovazione.

6.9. Pagamenti, progettazione e sicurezza

Il pagamento anticipato resta una facoltà, salvo negli appalti di particolare rilevanza per l'innovazione (art. 108, par. 5): posta l'importanza dell'istituto (si pensi all'aiuto in termini di accesso al mercato per le PMI o l'ausilio alla realizzazione di investimenti preliminari nel caso di importanti lavori), va reso obbligatorio o rimesso alla scelta degli Stati membri, consentendo il mantenimento di obblighi come quelli oggi previsti dal nostro ordinamento (art. 125 del d.lgs. 36/2023). Il pagamento diretto del subappaltatore è previsto solo su sua richiesta (par. 6): va ripristinata la facoltà degli Stati membri di disporlo anche in assenza di richiesta (art. 71, par. 7, della direttiva), come avviene oggi in Italia (art. 119, comma 11, del d.lgs. 36/2023). Per il Building Information Modeling (BIM) gli Stati membri dovrebbero poter mantenere soglie inferiori a quella di 25 milioni di euro dell'art. 65: in questo modo, si consentirebbe la permanenza dell'obbligo nazionale per le opere di importo superiore a 2 milioni di euro (art. 43, comma 1, del d.lgs. 36/2023) e si salvaguarderebbero gli investimenti già sostenuti dalle imprese. Va inoltre chiarito se la mancata riproduzione della disciplina dei concorsi di progettazione, di cui sopravvive un solo richiamo residuale (art. 85, par. 2, lett. d), sia una soppressione voluta, un rinvio al diritto nazionale o una lacuna da colmare: verrebbe meno la base europea delle regole su anonimato e commissioni giudicatrici, con effetti diretti sui servizi di architettura e ingegneria (art. 46 del d.lgs. 36/2023). Analogo chiarimento serve per le aste e i cataloghi elettronici, che il testo non menziona e che dovrebbero restare ammissibili come funzionalità delle piattaforme digitali. La risoluzione per un rischio per la sicurezza che non si è concretizzato ma "è probabile che si concretizzi" (art. 67) andrebbe infine ancorata a elementi concreti e documentati, con il pagamento delle prestazioni eseguite e il ristoro dei costi all'appaltatore non inadempiente.

7. Conclusioni

L'Alleanza sostiene una riforma ambiziosa degli appalti pubblici, orientata alla qualità, all'accesso delle PMI e delle cooperative e alla valorizzazione dell'economia sociale. La semplificazione non può però tradursi in un'uniformità che cancelli le scelte con cui gli ordinamenti nazionali assicurano tutele del lavoro più avanzate, un confronto effettivo sulla qualità, modelli di organizzazione dei servizi alla persona e strumenti di aggregazione delle imprese minori. La direttiva unica di consolidamento è lo strumento che meglio concilia l'integrazione del mercato interno con le responsabilità nazionali, e la valutazione di codesta Commissione può contribuire in modo determinante a sostenerla nel negoziato.

Il negoziato non sarà breve. La tabella di marcia "Un'Europa, un mercato" ne prevede la conclusione entro la fine del 2027, ma la Polonia, secondo il dossier, avrebbe già paventato un allungamento dei tempi, e nel primo semestre del 2028 all'Italia spetterà la presidenza del Consiglio dell'Unione europea. E' un'ulteriore ragione perché il Parlamento definisca sin d'ora indirizzi chiari al Governo, sulla forma dell'atto e, in subordine, sulle salvaguardie e sulle modifiche illustrate nella presente memoria.

L'Alleanza delle Cooperative Italiane resta a disposizione di codesta Commissione per ogni ulteriore elemento di valutazione.