ECCO

IL THINK TANK ITALIANO PER IL CLIMA

RELAZIONE AUDIZIONE

11 NOVEMBRE 2026

Esame della Proposta di Regolamento sugli Appalti pubblici (COM(2026) 590 final)

Camera dei deputati

XIV Commissione

(*Politiche dell'Unione europea*)

Sintesi

Con il Public Procurement Act, la Commissione europea propone di sostituire le tre direttive sugli appalti pubblici del 2014 con un unico regolamento. È l'occasione per fare della spesa pubblica un mercato guida per prodotti a basse emissioni, in sinergia con l'Industrial Accelerator Act. La proposta è un passo avanti, ma non dà ancora al clima lo spazio necessario: gran parte delle scelte resta affidata alla discrezionalità delle amministrazioni. Perché il PPA diventi una leva per la decarbonizzazione industriale e la competitività, ECCO propone di:

1. **Mantenere la forma del regolamento e salvaguardare i modelli nazionali più ambiziosi**, come quello italiano dei CAM. Regole direttamente applicabili garantiscono uniformità alle imprese, ma l'armonizzazione deve fissare una base comune, non un tetto.

2. **Adottare un'unica definizione di prodotto a basse emissioni per PPA e IAA**, basata su metodologie europee già in uso (come EU ETS e CBAM). L'EU Ecolabel non misura in modo sistematico la CO_2 e non è disponibile per tutti i prodotti e materiali (ad esempio per l'acciaio).

3. **Riservare alla prestazione climatica una quota minima vincolante all'interno del criterio di qualità**, almeno per le categorie ad alta intensità emissiva. Attualmente tale criterio, che pesa per il 30% del punteggio complessivo, include la prestazione climatica senza garantirle un peso minimo, e può quindi essere soddisfatto interamente con elementi non climatici.

4. **Fissare un calendario vincolante per gli atti delegati dell'articolo 54**, a partire da cemento, calcestruzzo, acciaio e veicoli. Senza tempi certi, gli obblighi rischiano di arrivare quando le imprese avranno già preso le decisioni di investimento.

5. **Legare la preferenza europea alla prestazione climatica dei prodotti**, non alla sola origine, così che clima e sicurezza economica procedano in sinergia.

6. **Definire una metodologia europea comune per il costo del ciclo di vita**, con un valore della CO_2 ancorato al prezzo dell'EU ETS, che le stazioni appaltanti possano applicare senza costruire modelli propri.

7. **Rendere obbligatoria e armonizzata la rendicontazione sul GPP**, ridurre gli oneri per le imprese e mettere a disposizione criteri ambientali e capitolati tipo europei anche per gli appalti sotto soglia, affinché la frammentazione non si sposti lì.

Introduzione

Con il secondo mandato, la Commissione von der Leyen ha messo al centro dell'agenda europea la decarbonizzazione come motore di rilancio industriale e di competitività. Il rapporto Draghi (settembre 2024), la Bussola per la competitività (gennaio 2025) e il Clean Industrial Deal (febbraio 2025) hanno tradotto questa impostazione in un programma che tiene insieme obiettivi climatici, sicurezza economica e semplificazione normativa. Queste tre strategie convergono su un punto: **senza una domanda prevedibile e un mercato di dimensioni adeguate per i prodotti innovativi a basse emissioni,** il loro costo di produzione più elevato rispetto alle alternative convenzionali (il cosiddetto *green premium)* rischia di scoraggiarne la diffusione. Il risultato è un freno non solo agli investimenti, ma anche all'innovazione: l'industria europea fatica a sviluppare e scalare nuove tecnologie e a posizionarsi in modo strategico sui mercati, lasciando ad altri il vantaggio competitivo.

Il **Clean Industrial Deal** identifica negli appalti pubblici uno degli strumenti più immediati per creare i mercati guida. L'**Industrial Accelerator Act** (IAA, marzo 2026) stabilisce cosa comprare, con quote minime di acciaio, calcestruzzo e alluminio a basse emissioni negli appalti dal 2029[1]. Il **Public Procurement Act** (PPA, settembre 2026) definisce come comprare. Pertanto, **questi diversi strumenti devono essere coerenti e funzionare in sinergia per raggiungere gli obiettivi prefissati.**

Il potenziale è ampio. Le amministrazioni europee spendono circa 2.600 miliardi di euro l'anno in beni, servizi e lavori, oltre il 15% del PIL dell'UE[2]. È una domanda stabile, programmabile e interamente governata dalla regolazione pubblica. Se orientata da criteri ambientali chiari e comuni, può offrire ai produttori europei più avanzati un mercato di sbocco certo, proprio nella fase in cui ne hanno più bisogno. Tuttavia, **si tratta di una leva oggi sottoutilizzata**: nei fatti, oltre il 55% delle gare in Europa è ancora aggiudicato sul solo prezzo più basso[3] e i criteri ambientali cambiano da paese a paese.

Secondo ECCO, **l'armonizzazione delle regole europee sugli appalti pubblici deve essere costruita in modo da diventare una leva per la decarbonizzazione industriale e la competitività.** Sostituendo le tre direttive del 2014 con un regolamento unico, il Public Procurement Act può trasformare ventisette mercati nazionali in un unico mercato guida per i prodotti a basse emissioni. Perché accada, il testo deve dare alla dimensione climatica criteri comuni e obbligatori, metodologie europee già esistenti e tempi certi. Altrimenti l'armonizzazione resterà solo procedurale e la domanda pubblica verde frammentata nei fatti.

---

[1] Proposta di regolamento Industrial Accelerator Act, 4 marzo 2026.
[2] Commissione europea, Public procurement, DG GROW, ottobre 2026.
[3] Commissione europea, Public procurement, DG GROW, ottobre 2026.

L'Italia si presenta al negoziato sul PPA come il Paese che ha aperto la strada agli appalti pubblici verdi. Da quasi dieci anni applica i Criteri Ambientali Minimi (CAM)[4] come requisito obbligatorio e le sue imprese, tra le più circolari e avanzate d'Europa, sono abituate a competere sulla prestazione ambientale. Questa esperienza può e deve pesare nella definizione del futuro mercato unico della domanda pubblica verde. **Un PPA ambizioso estenderebbe all'intera Unione regole che le imprese italiane applicano già**, trasformando un vantaggio nazionale in un vantaggio competitivo nel mercato unico. Un'armonizzazione al ribasso, o un doppio regime tra CAM e requisiti europei, penalizzerebbe invece proprio chi si è mosso per primo.

Analisi della proposta della Commissione europea

ECCO valuta la proposta della Commissione europea sul PPA attraverso la lente del Clean Industrial Deal, cioè sulla base della sua capacità di **riconciliare gli obiettivi climatici con il rilancio competitivo dell'industria europea**. In particolare, la nostra analisi si basa su tre interrogativi:

1. **Mercato unico della domanda verde:** il PPA crea una domanda pubblica armonizzata e prevedibile per prodotti e tecnologie a basse emissioni, facendo del mercato interno il primo sbocco per le imprese europee?
2. **Semplificazione e coerenza metodologica:** il PPA si appoggia a metodologie e dati già esistenti a livello europeo, evitando nuovi sistemi di misurazione?
3. **Allineamento degli obiettivi:** clima, competitività e sicurezza economica si rafforzano a vicenda o rischiano di entrare in competizione all'interno delle gare?

In generale, il PPA è un passo avanti verso un mercato unico della domanda verde, ma non dà ancora alla dimensione climatica lo spazio necessario, lasciandola in larga parte alla discrezionalità delle singole amministrazioni.

1 / Armonizzazione e obiettivi strategici (artt. 1-5)

Il PPA unisce in un solo regolamento, direttamente applicabile, le tre direttive del 2014 su appalti pubblici, utilities e concessioni. **Un regolamento direttamente applicabile** consente a un'impresa di preparare un'offerta con le stesse regole in tutti gli Stati membri. È il presupposto per trasformare ventisette mercati nazionali in un unico mercato di sbocco. **Per questo la forma del regolamento è un elemento qualificante della proposta, da preservare**: solo regole direttamente applicabili garantiscono alle imprese uniformità e tempi certi in tutto il mercato unico, senza ventisette recepimenti

[4] ECCO, "*Appalti pubblici verdi: volano per la competitività delle aziende europee*", maggio 2025.

nazionali. Per l'Italia, che applica già i CAM obbligatori, l'armonizzazione a livello europeo può costituire un vantaggio competitivo per imprese già abituate a competere su criteri ambientali.

L'articolo 5 include il conseguimento degli obiettivi climatici e ambientali dell'Unione tra gli obiettivi strategici del regolamento, insieme a competitività e innovazione, inclusione sociale, sicurezza economica e autonomia strategica. Ciò offre una base giuridica chiara per atti delegati e per i criteri ambientali nei bandi, riducendo il rischio di contenzioso.

Tuttavia, l'articolo in questione pone competitività, clima, inclusione sociale e sicurezza sullo stesso piano, senza priorità né obiettivi quantitativi. **L'obiettivo climatico indica una direzione, ma non è né vincolante né verificabile, e non si traduce in un segnale di domanda su cui basare gli investimenti.**

Al di sotto delle soglie fissate dall'articolo 2 della proposta, gli appalti restano soggetti alle regole nazionali e i criteri UE per i prodotti a basse emissioni non si applicano. Ne restano esclusi proprio i contratti dei piccoli comuni, di importo solitamente inferiore alle soglie, in cui si concentrano edilizia e manutenzione e la capacità tecnica è minore. Il perimetro del mercato unico a basse emissioni risulta così ridotto**.**

2 / Criteri di aggiudicazione e costo del ciclo di vita (artt. 98-99)

Un'ulteriore evoluzione positiva è l'articolo 98, che fa del miglior rapporto qualità-prezzo la regola per l'aggiudicazione delle gare: salvo deroghe, i criteri di qualità devono pesare almeno il 30% del punteggio complessivo e il 50% negli appalti ad alta intensità di manodopera. È un cambiamento strutturale in un sistema in cui oltre metà delle gare è ancora aggiudicata al prezzo più basso. **Questo 30% diventa però un contenitore in cui i criteri climatici e ambientali competono con criteri sociali, di innovazione, sicurezza, resilienza e preferenza europea, in assenza di una gerarchia chiara e di una quota minima riservata al clima.** Una stazione appaltante può quindi soddisfarlo interamente con criteri non climatici.

L'articolo 99 consente di valutare le offerte sul costo del ciclo di vita (LCC), incluso il costo delle emissioni, e quindi di riflettere nelle gare il segnale di prezzo dell'EU ETS. L'LCC resta tuttavia facoltativo e le esternalità contano solo se quantificabili. Il regolamento dovrebbe specificare che il valore di riferimento per la CO_2 corrisponde al prezzo di mercato dell'EU ETS. In assenza di una metodologia comune europea, la scelta ricade sulle singole amministrazioni, con complessità e rischio di contenzioso che ne scoraggiano l'uso.

3 / Appalti pubblici verdi e requisiti di prodotto (artt. 50-54)

L'articolo 54 è la disposizione più importante del testo in chiave di politica industriale. **Trasforma classi e soglie di prestazione già definite dalla legislazione di prodotto** (Construction Products Regulation – CPR, Ecodesign for Sustainable Products Regulation – ESPR, Packaging and Packaging Waste Regulation – PPWR e gli altri atti

dell'Allegato VII) **in obblighi di acquisto validi in tutta l'Unione: un requisito unico e già noto, senza nuovi oneri di misurazione.**

Il problema è che, **al di fuori degli articoli 52 e 54, le disposizioni ambientali rimangono ampiamente volontarie** ("*may*"), non obblighi. La domanda pubblica verde continua a dipendere dalle scelte delle singole amministrazioni. Manca inoltre un raccordo con le quote dell'IAA: imprese e stazioni appaltanti rischiano di applicare regole parallele, con sovrapposizioni o incoerenze. Senza contare che l'articolo 54 dipende da atti delegati non ancora esistenti: le classi di prestazione di Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR) e Construction Products Regulation (CPR) e gli atti delegati del PPA. Le condizioni poste (disponibilità sul mercato, costi, concorrenza) sono ragionevoli, ma senza tempi prevedibili e categorie prioritarie gli obblighi arriveranno dopo le decisioni di investimento che l'industria deve prendere ora.

4 / Etichette e definizione di prodotti a basse emissioni (artt. 88-92)

Uno degli obiettivi del PPA è semplificare le procedure per le diverse autorità nazionali, stazioni appaltanti e imprese europee. In questo contesto, **il riferimento a etichette comuni riduce gli oneri di verifica per le amministrazioni e consente alle imprese di usare le stesse certificazioni in tutta l'Unione**. Il principio è condivisibile, ma è fondamentale scegliere la certificazione giusta. **L'EU Ecolabel, l'etichetta ambientale europea che l'articolo 91 indica come riferimento, valuta i prodotti su più criteri ambientali, ma non considera le emissioni di CO_2 in modo sistematico.** Inoltre, per cemento e calcestruzzo copre solo prodotti di rivestimento non armati, come piastrelle e masselli, e non è disponibile per l'acciaio né per il calcestruzzo strutturale[5], materiali ad alta intensità emissiva per i quali la domanda pubblica ha un peso rilevante e per i quali sono presenti disposizioni anche nell'IAA. In assenza di uno strumento europeo comune per dimostrare la prestazione climatica, ogni Stato membro o amministrazione rischia di adottare metodi propri, ricreando la frammentazione che il regolamento vuole superare.

5 / Preferenza europea e sicurezza economica (artt. 66-76)

Con il PPA l'Unione si dota anche di regole comuni su come trattare, nelle gare pubbliche, le imprese e i prodotti che arrivano da Paesi terzi. Se da un lato **la preferenza europea** è in linea con l'IAA, dall'altro, così com'è costruita, guarda soltanto alla provenienza dei prodotti e non alla loro prestazione climatica. Inoltre, rientra **nella stessa quota di qualità del 30% in cui devono trovare spazio anche i criteri climatici e ambientali**. Il rischio concreto è che un'amministrazione con il bilancio sotto pressione, per sostenere il costo dell'origine europea, finisca per rinunciare ai criteri climatici, mettendo in contrapposizione due obiettivi che dovrebbero andare di pari passo al fine

[5] Per cemento e calcestruzzo, l'etichetta è disponibile solo per i prodotti prefabbricati non armati di rivestimento e pavimentazione (piastrelle, blocchi, lastre, masselli, cordoli) e per i leganti idraulici destinati alla loro produzione. Il calcestruzzo armato e strutturale ne è escluso. (Commissione europea, EU Ecolabel – Product groups and criteria, DG ENV, ottobre 2026.)

di produrre i benefici auspicati. Pesano anche l'incertezza su come la preferenza verrà definita nel negoziato e gli oneri di verifica dell'origine.

6 / Dati, monitoraggio e capacità amministrativa

Le ultime parti del regolamento costruiscono un **ecosistema digitale interoperabile tra gli Stati membri**, **rafforzano trasparenza e raccolta dei dati, e chiedono strategie nazionali, strutture di supporto e percorsi di formazione per le stazioni appaltanti**. **Sono aspetti spesso considerati tecnici, ma decisivi per il successo del GPP**. Verificare la prestazione ambientale di un'offerta e seguirne l'esecuzione richiede competenze specifiche e dati confrontabili, che oggi si trovano solo in pochi paesi: basti pensare che appena tre Stati membri monitorano in modo sistematico l'attuazione degli appalti verdi.

Il testo però si ferma a metà strada. **La rendicontazione sul GPP non diventa obbligatoria né armonizzata e, senza dati comuni, sarà difficile capire se il regolamento stia davvero spostando la domanda pubblica verso i prodotti a basse emissioni**. Le imprese rischiano inoltre di dover fornire più volte le stesse informazioni a soggetti diversi.

Le raccomandazioni di ECCO

Perché il PPA diventi una leva per la decarbonizzazione industriale e la competitività, ECCO propone di:

1. **Mantenere la forma del regolamento e salvaguardare i modelli nazionali più ambiziosi.** Mantenere la forma del regolamento è essenziale per garantire regole uniformi e tempi certi in tutti gli Stati membri, evitando frammentazioni nazionali e creando un unico mercato di sbocco per le imprese europee. Il regolamento dovrebbe stabilire inoltre in maniera più chiara che gli Stati membri che applicano già criteri climatici e ambientali più stringenti agli appalti pubblici, come l'Italia con i CAM, potranno mantenere il proprio livello di ambizione anche oltre le regole armonizzate del PPA. L'armonizzazione deve fissare una base comune per tutto il mercato unico, non un tetto, altrimenti rischia di livellare verso il basso i sistemi più avanzati e di disperdere esperienze che, come quella italiana, hanno già dimostrato un alto livello di ambizione in materia di GPP.

2. **Un'unica definizione di prodotto a basse emissioni per PPA e IAA, basata su metodologie europee già in uso.** L'EU Ecolabel non è uno strumento utilizzabile come standard a basse emissioni. I criteri a basse emissioni dovrebbero basarsi su metodologie europee già in uso, che le imprese conoscono e applicano:

- i benchmark dell'EU ETS, che definiscono le emissioni di riferimento per unità di prodotto in settori come acciaio e cemento e sono ripresi dalle soglie della Tassonomia UE per le stesse attività;
- la metodologia del CBAM per il calcolo delle emissioni incorporate nei prodotti, che ha il vantaggio di applicarsi allo stesso modo a prodotti europei e importati, garantendo parità di trattamento;
- le metodologie di prodotto previste da CPR ed ESPR (dichiarazioni ambientali di prodotto e classi di prestazione), a cui già rimanda l'IAA, che consentono di estendere progressivamente il perimetro delle emissioni considerate lungo la catena del valore.

La definizione andrebbe resa operativa attraverso l'articolo 54 e l'Allegato VII, così che le quote IAA e i requisiti PPA usino lo stesso metro.

3 **Un peso minimo per i criteri climatici nella quota di qualità.** Almeno per le categorie ad alta intensità emissiva, una parte del 30% previsto dall'articolo 98 dovrebbe essere riservata alla prestazione climatica. Solo così il superamento del prezzo più basso produrrà benefici climatici effettivi.

4 **Tempi certi e priorità per gli atti delegati dell'articolo 54.** Serve un calendario vincolante, a partire da cemento, calcestruzzo e acciaio per costruzioni e infrastrutture, oltre ai veicoli. I requisiti dovrebbero combinare soglie minime obbligatorie, come condizione di ammissibilità, e criteri premianti per chi fa meglio, con un'ambizione crescente e coerente con le quote IAA.

5 **Una preferenza europea legata alla prestazione climatica.** Il vantaggio dovrebbe andare ai prodotti europei a basse emissioni, non alla sola origine. Clima e sicurezza economica procedono così in sinergia.

6 **Una metodologia europea comune per il costo del ciclo di vita,** con un valore di riferimento per il costo della CO_2 ancorato al prezzo dell'EU ETS, che le stazioni appaltanti possano applicare senza costruire propri modelli.

7 **Dati comparabili e oneri ridotti, anche sotto soglia.** Il monitoraggio degli acquisti pubblici verdi è oggi disomogeneo: non tutti gli Stati membri lo effettuano e quelli che lo fanno adottano indicatori e metodologie differenti, rendendo i dati non confrontabili. Per le stazioni appaltanti una rendicontazione GPP obbligatoria e armonizzata consentirebbe di misurare in modo comparabile la diffusione degli acquisti verdi tra Stati membri. Per le imprese occorre contenere gli oneri amministrativi, applicando il principio "*once-only*" anche per la documentazione ambientale, in raccordo con il passaporto digitale dei prodotti, e prevedendo strumenti semplificati per le PMI (come lo standard VSME). Per i contratti sotto soglia, che restano soggetti a regole nazionali diverse da uno Stato membro all'altro, l'UE dovrebbe mettere a disposizione criteri ambientali e capitolati tipo comuni, che le

stazioni appaltanti possano adottare anche per questi contratti. Così si eviterebbe che la frammentazione si sposti al di sotto delle soglie.

ECCO

IL THINK TANK ITALIANO PER IL CLIMA

Le opinioni espresse in questo documento sono esclusivamente quelle di ECCO, il think tank italiano per il clima, autore della ricerca.

Per maggiori informazioni sui contenuti e richieste di incontro si prega di contattare:

/

Pietro Furbatto

Policy Advisor Legislative Affairs

pietro.furbatto@eccoclimate.org

Lorenzo Carrozza

Responsabile affari legislativi e relazioni istituzionali, ECCO

lorenzo.carrozza@eccoclimate.org

Per interviste o maggiori informazioni sull'utilizzo e sulla diffusione dei contenuti presenti in questo briefing, si prega di contattare:

/

Andrea Ghianda

Responsabile Comunicazione, ECCO

andrea.ghianda@eccoclimate.org

+39 3396466985

Data di pubblicazione:

Novembre 2026