FEDERAZIONE NAZIONALE IMPRESE ELETTROTECNICHE ED ELETTRONICHE

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e le concessioni (Public Procurement Act) [COM(2026) 590]

XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea)

Camera dei deputati

12 novembre 2026

Le osservazioni di Federazione ANIE

Viale Lancetti, 43
20158 Milano

C.F. 80102270156
P.IVA 03428790962

Tel. +39 023264367
segreteriadirezione@anie.it - www.anie.it

Chi siamo

Federazione ANIE rappresenta, nel Sistema Confindustria, oltre 1.100 imprese ad alta e medio-alta tecnologia attive nelle filiere dell'elettrotecnica e dell'elettronica e i General Contractor industriali. Il settore occupa 480.000 addetti con un fatturato aggregato (a fine 2024) di 110 miliardi di euro e un'incidenza della spesa in ricerca e sviluppo pari al 4%. ANIE riunisce player strategici che rendono disponibili tecnologie all'avanguardia per i mercati dell'energia, del building, dell'industria e delle infrastrutture.

Introduzione

Le osservazioni di Federazione ANIE muovono dall'esperienza delle imprese che forniscono tecnologie, sistemi e servizi essenziali per le infrastrutture energetiche, ferroviarie e industriali e che, per tale ragione, rappresentano i principali operatori del mercato dei **settori speciali**.

Il passaggio dall'attuale disciplina, articolata in direttive, a un unico regolamento direttamente applicabile tanto ai settori ordinari quanto ai settori speciali risponde a un'esigenza di semplificazione e armonizzazione del quadro normativo europeo. ANIE **condivide gli obiettivi di semplificazione e armonizzazione** della riforma. Ritiene tuttavia necessario che il nuovo quadro **preservi le peculiarità dei settori speciali** e assicuri **condizioni economiche compatibili con la qualità e l'affidabilità degli investimenti**.

Le osservazioni che seguono partono da alcune considerazioni di portata generale relative alla disciplina applicabile ai settori speciali per poi riferirsi ad alcuni profili di portata trasversale (revisione dei prezzi, criteri di aggiudicazione, subappalto) che incidono in misura significativa anche su tali settori. Una sezione finale raccoglie ulteriori rilievi su singole disposizioni della proposta.

Chiarezza degli obblighi e delle facoltà nel regolamento

In via preliminare, qualora sia confermata la scelta dello strumento del regolamento, ANIE ritiene essenziale che, nel prosieguo dell'iter e nella predisposizione delle diverse versioni linguistiche, **tutte le versioni distinguano in modo inequivoco gli obblighi dalle facoltà** riconosciute ai committenti.

Nel testo inglese tale distinzione è espressa attraverso i termini «*shall*» e «*may*». ANIE chiede, in particolare, che le disposizioni formulate mediante il termine «*may*» siano rese e applicate come **effettive facoltà** del committente, e non come obblighi, preservandone la possibilità di scegliere se ricorrere allo strumento o al requisito previsto.

Questo aspetto assume particolare rilievo nei settori speciali, nei quali la possibilità di individuare gli strumenti più adeguati alle caratteristiche dell'affidamento costituisce una componente essenziale della flessibilità della disciplina.

La medesima libertà di scelta deve essere assicurata anche sul piano operativo: la configurazione delle **piattaforme digitali e dei modelli standardizzati** previsti dalla proposta non deve trasformare in adempimenti sostanzialmente obbligatori ciò che il regolamento rimette espressamente alla valutazione del committente.

1. Preservare la specificità dei settori speciali

Il tema centrale delle osservazioni di ANIE riguarda la necessità di preservare, nel nuovo quadro europeo, una **distinzione effettiva e funzionale tra settori ordinari e settori speciali**.

L'attuale quadro europeo dedica ai settori speciali una specifica disciplina, contenuta nella direttiva 2014/25/UE, sul presupposto che le caratteristiche dei mercati interessati, la gestione delle reti e delle infrastrutture, la continuità dei servizi e la programmazione pluriennale degli investimenti richiedano strumenti di acquisto caratterizzati da specifici margini di flessibilità, anche procedurale. Queste esigenze restano pienamente attuali e devono trovare adeguata considerazione anche nel processo di revisione.

Gli articoli da 8 a 20 della proposta individuano gli enti aggiudicatori e le attività dei settori speciali e prevedono, all'articolo 19, la possibilità di esentare dal regolamento le attività direttamente esposte alla concorrenza. Tale possibilità **non risolve, tuttavia, la questione della disciplina applicabile** alle attività che continueranno a essere soggette alle regole europee sugli appalti: dalla proposta non emerge con sufficiente chiarezza in quale misura le peculiarità dei settori speciali siano preservate per gli enti che non beneficiano dell'esenzione.

Per queste attività occorre assicurare il **mantenimento delle forme di flessibilità** oggi riconosciute agli enti aggiudicatori, **o la loro sostituzione con strumenti di pari efficacia**, con particolare riferimento alle modalità di indizione e conduzione delle procedure, agli spazi di negoziazione e ai sistemi di qualificazione degli operatori economici.

Un'applicazione sostanzialmente uniforme delle medesime regole ai due ambiti rischierebbe di compromettere la capacità degli enti aggiudicatori di programmare efficacemente gli affidamenti e di realizzare tempestivamente gli investimenti necessari allo sviluppo e alla gestione delle reti e dei servizi.

ANIE chiede pertanto che la disciplina dei settori speciali sia oggetto di una **verifica trasversale dell'intero articolato** della proposta e ritiene opportuno prevedere, all'interno del regolamento, **una parte specificamente dedicata ai settori speciali**, che ne disciplini in modo organico le peculiarità e renda chiaramente identificabili le regole differenziate e gli strumenti di flessibilità applicabili.

Tale scelta consentirebbe di conciliare l'obiettivo di armonizzazione con le esigenze operative e industriali di questi comparti, nel rispetto dei principi di trasparenza, proporzionalità e concorrenza. Le disposizioni esaminate nei due paragrafi seguenti ne costituiscono gli esempi più significativi.

2. Accordi quadro coerenti con i tempi degli investimenti – articolo 103

Un esempio concreto della maggiore flessibilità richiesta è rappresentato dagli accordi quadro.

L'articolo 103 della proposta introduce limiti ordinari di durata pari a **tre anni** per gli accordi conclusi con un solo operatore economico e a **cinque anni** per quelli conclusi con più operatori, ammettendo una durata superiore soltanto in casi eccezionali, giustificati dalla complessità o dalla natura specialistica dell'appalto. Per i settori speciali, l'articolo 51 della direttiva 2014/25/UE consente invece una durata ordinaria **fino a otto anni**.

La proposta prevede inoltre l'obbligo di indicare già nella documentazione iniziale il valore o il volume massimo cumulativo dei contratti che potranno essere conclusi sulla base dell'accordo quadro e stabilisce che la durata dei contratti applicativi non possa eccedere la scadenza dell'accordo per un periodo superiore al 50% della durata dell'accordo stesso.

Nei settori speciali una riduzione di questo tipo avrebbe conseguenze dirette sulla programmazione industriale. La gestione e lo sviluppo delle reti energetiche, di trasporto e delle altre infrastrutture richiedono programmi pluriennali, continuità delle forniture, elevata specializzazione tecnica e standardizzazione dei componenti. Le imprese devono organizzare capacità produttiva, acquistare mezzi e attrezzature e formare personale specializzato: impegni che richiedono un **orizzonte temporale coerente con il loro ammortamento**.

Accordi più brevi comporterebbero inoltre procedure più frequenti, maggiori oneri amministrativi e una maggiore frammentazione degli approvvigionamenti.

ANIE chiede pertanto di **mantenere, almeno nei settori speciali, la durata fino a otto anni senza subordinarla a circostanze eccezionali**. In ogni caso, appare opportuno ampliare le circostanze che giustificano una durata superiore ai limiti ordinari, includendo espressamente le esigenze connesse alla durata dei programmi di investimento, alla continuità operativa delle reti e dei servizi, alla standardizzazione tecnica, alla sicurezza degli approvvigionamenti e ai tempi di ammortamento degli investimenti richiesti agli operatori economici.

Analogamente, il **limite alla durata dei contratti applicativi** dovrebbe essere reso più flessibile quando lo richiedano la natura delle prestazioni o il ciclo di vita dell'investimento.

La durata deve tuttavia accompagnarsi a una **maggiore prevedibilità dei volumi**. Occorre favorire quantitativi minimi garantiti o altri strumenti contrattuali che evitino di porre interamente sull'operatore economico il costo delle risorse produttive e organizzative da mantenere disponibili, in assenza di corrispondenti impegni di affidamento da parte dell'ente aggiudicatore. La maggiore flessibilità temporale dovrebbe inoltre essere accompagnata da meccanismi obbligatori di revisione dei prezzi, applicabili anche ai contratti attuativi (paragrafo 4).

3. Sistemi di qualificazione – articolo 49

Un ulteriore elemento caratterizzante la disciplina dei settori speciali è la facoltà degli enti aggiudicatori di istituire **propri sistemi di qualificazione**, definendo requisiti coerenti con le caratteristiche tecniche e operative delle attività svolte. Tali sistemi non costituiscono un mero adempimento amministrativo, ma uno strumento essenziale per la gestione delle filiere di fornitura e per la verifica preventiva della capacità degli operatori di intervenire su reti e infrastrutture caratterizzate da elevata complessità tecnica, particolari requisiti di sicurezza e continuità operativa.

L'articolo 49 della proposta conserva questa possibilità nell'impianto generale. Rispetto all'attuale articolo 77 della direttiva 2014/25/UE, tuttavia, la disciplina risulta maggiormente armonizzata, attraverso il rinvio alle cause di esclusione (articoli 25 e 26), ai criteri di selezione (articolo 27) e alle specifiche tecniche (articolo 88) previsti per le procedure di affidamento. In particolare, il richiamo all'articolo 27, orientato a calibrare

requisiti quali i livelli minimi di fatturato e l'esperienza pregressa rispetto all'oggetto e al rischio dell'affidamento, pone la questione dei **margini di autonomia** che rimarranno agli enti nella configurazione dei propri sistemi.

La maggiore uniformità appare condivisibile nella misura in cui semplifichi gli adempimenti per gli operatori economici e favorisca l'accesso transfrontaliero alle procedure. Per i settori speciali, tuttavia, ANIE ritiene necessario **chiarire che tali rinvii non si traducano in un elenco rigido ed esaustivo dei requisiti ammissibili**.

Deve essere salvaguardata la possibilità degli enti aggiudicatori di articolare i sistemi di qualificazione per categorie tecniche e merceologiche, livelli di specializzazione e caratteristiche delle prestazioni, valorizzando le capacità tecniche, le certificazioni, le dotazioni produttive e organizzative, le competenze professionali e l'esperienza maturata in attività effettivamente comparabili, quando tali elementi siano oggettivamente necessari per la corretta e sicura esecuzione delle prestazioni.

Questa autonomia deve naturalmente esercitarsi nel rispetto dei principi di **proporzionalità, trasparenza e non discriminazione**, evitando barriere ingiustificate all'accesso. L'obiettivo di armonizzazione deve quindi preservare la funzione dei sistemi di qualificazione quale strumento di selezione degli operatori adeguato alla complessità e ai rischi propri dei settori speciali, a partire da quello energetico.

Vi sono poi alcuni aspetti che incidono sulla disciplina dei settori speciali ma presentano una portata più trasversale, rispetto ai quali ANIE segnala quanto segue.

4. Rendere obbligatoria la revisione dei prezzi – articolo 105

La sostenibilità degli affidamenti richiede **meccanismi obbligatori di revisione dei prezzi**, applicabili anche ai contratti attuativi degli accordi quadro.

L'articolo 105 della proposta configura invece come facoltativa la previsione, nella documentazione di gara, di meccanismi di adeguamento delle condizioni economiche del contratto. ANIE ritiene necessario modificare questa impostazione.

L'esperienza nazionale ha mostrato le criticità delle clausole facoltative. Sotto la vigenza dell'articolo 106 del d.lgs. 50/2016 gli operatori economici sono rimasti esposti al rischio di variazioni dei costi non adeguatamente compensate; ciò ha condotto all'introduzione, con l'articolo 60 del d.lgs. 36/2023, come successivamente modificato, di un regime obbligatorio di revisione, differenziato in relazione alla natura delle prestazioni. Un obbligo a livello europeo consentirebbe di **consolidare questa tutela** e di salvaguardare il sistema nazionale.

Nei settori speciali e, segnatamente, in quelli rappresentati dalla Federazione, i costi delle materie prime, dei componenti tecnologici e delle apparecchiature incidono significativamente sull'esecuzione e sono frequentemente soggetti a oscillazioni di mercato. Su rapporti pluriennali, variazioni rilevanti possono compromettere l'equilibrio economico delle prestazioni.

ANIE chiede pertanto di prevedere all'articolo 105 **clausole di revisione obbligatorie**, ferma restando la possibilità di definirne le modalità applicative in coerenza con la struttura dei costi di lavori, servizi e forniture.

Negli appalti a elevata incidenza di manodopera, inoltre, l'adeguamento deve riconoscere pienamente e tempestivamente le variazioni derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi e dalle sopravvenienze normative, considerando anche i costi energetici e le dotazioni necessarie all'esecuzione, **senza franchigie o limitazioni** che trasferiscano sull'impresa rischi estranei alla propria sfera di controllo.

5. Valorizzare la qualità e la congruità economica degli appalti – articolo 98

ANIE condivide pienamente il principio, sancito dall'articolo 4, paragrafo 1, secondo cui gli appalti pubblici devono essere orientati alla «migliore qualità nell'impiego del denaro pubblico». La sua declinazione nei criteri di aggiudicazione dell'articolo 98 rischia tuttavia di produrre effetti non pienamente coerenti con tale obiettivo.

La soglia minima del 30% per la componente qualitativa, peraltro derogabile nei casi previsti dal paragrafo 5, consente di attribuire al prezzo **un peso fino al 70%**. Negli affidamenti a elevata complessità tecnologica e impiantistica, una simile ponderazione rischia di **penalizzare gli operatori che investono** in ricerca e innovazione, sicurezza, qualificazione del personale e affidabilità delle prestazioni. Per una rete energetica o ferroviaria, questi elementi incidono direttamente sul funzionamento dell'infrastruttura e sulla qualità del servizio.

Il rischio è accentuato dalla natura direttamente applicabile del regolamento. Alle procedure potranno partecipare operatori di diversi Stati membri, con strutture dei costi, modelli produttivi, livelli di automazione e condizioni del mercato del lavoro anche molto differenti: in un modello comune europeo, il corretto equilibrio tra prezzo e qualità assume anche la funzione di garantire una **competizione effettiva tra modelli produttivi differenti**.

ANIE propone pertanto di rafforzare il peso della qualità, prevedendo **un tetto alla componente economica compreso tra il 20% e il 30%**, così come già previsto in passato.

In particolare, per i contratti caratterizzati da elevata complessità tecnica e tecnologica, nonché per quelli ad alta intensità di manodopera e di lunga durata, l'aggiudicazione dovrebbe avvenire **esclusivamente sulla base del miglior rapporto qualità-prezzo**.

Sempre con l'obiettivo di garantire elevati standard qualitativi, ANIE ritiene necessaria una **disciplina dell'anomalia dell'offerta** fondata su criteri chiari e su controlli effettivi della sostenibilità delle prestazioni, del rispetto dei costi del lavoro e degli obblighi contrattuali.

6. Subappalto – articoli 6, punto 25, e 24

L'articolo 24, paragrafo 2, richiede di indicare nell'offerta, oltre alla quota che si intende subappaltare, gli «eventuali subappaltatori proposti». Rispetto all'articolo 88, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE, che configura tale richiesta come una facoltà dell'ente aggiudicatore, la disposizione determina un irrigidimento; non è inoltre chiaro se imponga l'indicazione nominativa dei subappaltatori già in sede di offerta e se il nominativo vincoli l'aggiudicatario.

Tra la presentazione dell'offerta e l'avvio delle prestazioni possono trascorrere diversi mesi, durante i quali possono mutare la disponibilità del subappaltatore, le condizioni della collaborazione, i prezzi e le esigenze

organizzative dell'impresa. Nei settori speciali, in particolare, gli affidamenti riguardano spesso contratti complessi, articolati su filiere industriali estese, e accordi quadro pluriennali nei quali al momento dell'offerta non è possibile determinare con precisione le modalità di esecuzione dei singoli contratti. L'individuazione anticipata di tutti i soggetti della filiera può quindi risultare **incompatibile con l'effettiva programmazione esecutiva**.

L'esperienza italiana è significativa: il Codice dei contratti pubblici del 2016 prevedeva l'indicazione in offerta di una terna di subappaltatori, obbligo che aveva generato rilevanti criticità operative, fino a rendere in alcuni casi impossibile il successivo ricorso al subappalto, ed è stato per questo eliminato dal legislatore.

Ferma restando l'esigenza, condivisibile, di assicurare trasparenza nella filiera esecutiva e adeguati controlli, ANIE chiede di chiarire in modo inequivoco che **in offerta siano indicate solamente le prestazioni o la quota da subappaltare**, consentendo l'identificazione nominativa dei subappaltatori dopo l'aggiudicazione e comunque prima dell'avvio delle relative attività e delle necessarie verifiche. Tale scansione è coerente con lo stesso articolo 24, paragrafo 2, che già consente di acquisire queste informazioni dopo l'aggiudicazione.

Occorre inoltre chiarire la **distinzione tra subappalto e ordinari rapporti di fornitura**. La definizione di «subappaltatore» dell'articolo 6, punto 25, esclude la mera fornitura di beni o componenti necessari all'esecuzione di un lavoro o di un servizio, ma l'articolo 24 non offre criteri ulteriori. La distinzione risulta particolarmente incerta per le forniture con posa in opera e negli appalti aventi essi stessi per oggetto una fornitura. Senza richiedere la riproduzione delle soglie nazionali previste dall'articolo 119, comma 2, del d.lgs. 36/2023, si suggerisce di precisare quali elementi qualifichino l'assunzione, da parte del terzo, dell'esecuzione di una parte dell'appalto, così da assicurare obblighi prevedibili e applicazioni uniformi.

7. Ulteriori osservazioni

Si segnalano infine alcuni ulteriori profili della proposta che potrebbero presentare difficoltà applicative.

Persone rilevanti ai fini delle esclusioni obbligatorie – articolo 25, paragrafo 1. La disposizione estende la verifica delle condanne alle persone che rivestono un ruolo chiave nel funzionamento della persona giuridica, individuate in base ai poteri di rappresentanza, decisione o controllo. Il criterio funzionale è condivisibile, ma la sua formulazione potrebbe dar luogo a interpretazioni differenti, soprattutto in presenza di forme societarie e assetti organizzativi diversi tra gli Stati membri. Si suggerisce di precisare il rapporto tra titolarità formale ed esercizio effettivo dei poteri indicati, così da consentire dichiarazioni corrette da parte degli operatori e verifiche omogenee da parte dei committenti.

Grave illecito professionale e durata della rilevanza delle cause di esclusione facoltative – articolo 26. Il paragrafo 1, lettera c), consente l'esclusione per grave illecito professionale senza precisarne il perimetro, mentre le lettere e), f) e g) disciplinano separatamente fattispecie (carenze nell'esecuzione di precedenti appalti, gravi dichiarazioni inesatte o tentativi di ottenere indebiti vantaggi, profili di affidabilità legati alla sicurezza) che possono in concreto intersecare la clausola generale. Si chiede di chiarire se il grave illecito professionale operi come fattispecie residuale e quali elementi rilevino per valutarne la gravità. Si invita inoltre a rivalutare il termine massimo di cinque anni previsto dal paragrafo 3: la direttiva 2014/24/UE prevede oggi, per i motivi facoltativi, un termine di tre anni, e tali fattispecie possono essere accertate

mediante valutazioni del committente, senza una decisione giudiziaria definitiva. Ferme restando le misure di *self-cleaning* previste dal paragrafo 2, si suggerisce di mantenere il limite triennale o, comunque, di assicurare la proporzionalità della rilevanza temporale delle condotte rispetto alla loro natura e gravità.

Nozione di appalto ad alta intensità di manodopera – articoli 6, punto 10, e 98. La maggiore garanzia prevista per gli appalti *labour-intensive*, per i quali il peso dei criteri qualitativi deve essere almeno pari al 50%, è condivisibile, ma non dovrebbe essere limitata a tali appalti. Esistono servizi industriali complessi nei quali la qualità dipende dall'organizzazione, dagli investimenti, dalle tecnologie, dalle competenze e dalla capacità di innovazione dell'operatore, pur in presenza di un'incidenza del costo del lavoro inferiore alla soglia del 50% del valore dell'appalto prevista dall'articolo 6, punto 10. Si propone pertanto di estendere tale garanzia ad altre categorie di servizi complessi e di rivedere la definizione, affinché l'automazione e gli investimenti tecnologici non finiscano paradossalmente per escludere tali servizi dalle maggiori tutele riconosciute alla componente qualitativa.

Clausole sociali – articoli 4, paragrafo 4, 26, paragrafo 1, lettera a), e 55-56. Si condivide l'obiettivo di rafforzare l'integrazione delle clausole sociali, che dovrebbe trovare attuazione tanto nella fase di aggiudicazione quanto in quella di esecuzione. Si ritiene opportuno assicurare il pieno coordinamento con le disposizioni nazionali in materia di tutela delle condizioni di lavoro e di contrattazione collettiva, rafforzando le verifiche sul rispetto degli obblighi lavoristici, sia in fase di selezione sia durante l'esecuzione, per prevenire forme di concorrenza fondate sulla compressione del costo del lavoro. Gli oneri derivanti dall'applicazione di tali clausole dovrebbero trovare adeguata considerazione nella determinazione del valore dell'appalto.

Congruità economica della base d'asta – articoli 32 e 101. La sostenibilità economica dell'appalto deve essere assicurata sin dalla predisposizione della documentazione di gara: la verifica delle offerte anormalmente basse non può sopperire a un'originaria sottostima del valore delle prestazioni. La base d'asta dovrebbe tenere conto, oltre che dei costi della manodopera, di quelli relativi a materie prime, componenti tecnologici, apparecchiature, investimenti produttivi e obblighi di sicurezza, evitando il ricorso a valori storici non aggiornati. Si propone di introdurre un obbligo di **verifica preventiva e documentata della congruità della base d'asta**, fondata su parametri economici oggettivi e aggiornati e formalmente attestata dal responsabile della procedura.

Conclusioni

Federazione ANIE auspica una disciplina che **mantenga una distinzione effettiva per i settori speciali** e colleghi la programmazione degli acquisti alla **sostenibilità dei contratti** e alla **qualità delle prestazioni**. In particolare, ANIE auspica:

1. la **chiara distinzione tra obblighi e facoltà** in tutte le versioni linguistiche del regolamento e nella configurazione degli strumenti digitali;
2. una **parte del regolamento dedicata ai settori speciali**, che preservi, o sostituisca con strumenti di pari efficacia, le attuali flessibilità;
3. il **mantenimento della durata fino a otto anni degli accordi quadro** nei settori speciali, accompagnata da una maggiore prevedibilità dei volumi;

4. la **salvaguardia dell'autonomia degli enti aggiudicatori** nella configurazione dei sistemi di qualificazione;
5. l'**obbligatorietà delle clausole di revisione dei prezzi**, anche per i contratti attuativi degli accordi quadro;
6. un **tetto alla componente economica tra il 20% e il 30%** e l'aggiudicazione esclusivamente sulla base del miglior rapporto qualità-prezzo per i contratti tecnologicamente complessi, ad alta intensità di manodopera e di lunga durata;
7. l'**indicazione in offerta delle sole prestazioni o quote da subappaltare**, con identificazione dei subappaltatori dopo l'aggiudicazione.

Per le imprese rappresentate da ANIE, questi elementi sono condizioni concrete per investire e contribuire alla realizzazione delle infrastrutture di cui il Paese e l'Europa hanno bisogno.

Federazione ANIE conferma la propria disponibilità ad affiancare le Istituzioni per ogni ulteriore approfondimento tecnico.