IGI
Istituto Grandi Infrastrutture

*Camera dei deputati*

*XIV Commissione permanente*

*(Politiche dell'Unione europea)*

***Memoria presentata in occasione dell'audizione del 18 novembre 2026, nell'ambito dell'esame, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, dell'atto COM(2026) 590 final, recante la proposta di regolamento europeo relativo agli appalti pubblici e alle concessioni***

---

**1.** L'Istituto Grandi Infrastrutture ha valutato con molta attenzione le sottolineature critiche del *dossier* della Camera dei deputati predisposto per l'esame della XIV Commissione. Esse offrono importanti elementi per valutare il fondamento giuridico della proposta della Commissione europea e la scelta di sostituire con un regolamento le tre direttive vigenti.

**2.** Il *dossier*, pur non concludendo espressamente per la violazione della sussidiarietà o per l'invasione nelle competenze degli Stati, sollecita un approfondimento delle ragioni poste a fondamento di tale scelta.

**Il rapporto fra gli articoli 114, 173 e 207 TFUE**

**3.** La Commissione UE individua nell'articolo 114 TFUE l'unica base giuridica della proposta, considerando prevalente l'obiettivo di istituire un quadro efficiente e armonizzato degli appalti nel mercato interno. La disposizione consente il ravvicinamento delle legislazioni nazionali e può fondarsi sia su direttive sia su regolamenti; opera nell'ambito di una competenza concorrente, in quanto, gli Stati esercitano la propria competenza nella misura in cui l'Unione non abbia esercitato la sua, o abbia deciso di cessarne l'esercizio.

**4.** L'articolo 114 non attribuisce, tuttavia, un potere generale di disciplinare ogni attività economica. Occorre che l'intervento migliori effettivamente l'instaurazione o il funzionamento del mercato interno, rimuovendo ostacoli agli scambi o distorsioni sensibili della concorrenza, oppure prevenendo ostacoli futuri il cui insorgere sia probabile. Tuttavia la semplice diversità delle legislazioni nazionali non basta: occorre spiegare quali divergenze ostacolino il mercato e come le nuove disposizioni le superino.

**5.** Il richiamo agli articoli 173 e 207 va inteso con precisione. Nella ricostruzione del *dossier*, essi non si aggiungono all'articolo 114 come basi giuridiche di supporto ma vengono in considerazione per spiegare i motivi per cui non si ritiene necessario utilizzarli.

**6.** L'articolo 173 riguarda, infatti, la competitività dell'industria europea. In questo settore, l'Unione dispone di una competenza di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati. Le misure specifiche adottate ai sensi del suo paragrafo 3 non possono armonizzare le legislazioni nazionali. Ciò non impedisce che una misura validamente fondata sull'articolo 114 favorisca anche l'industria; impedisce, invece, di utilizzare il solo obiettivo industriale per giustificare un'armonizzazione che non soddisfi i requisiti dell'articolo 114.

**7.** L'articolo 207 riguarda la politica commerciale comune, che è di competenza esclusiva dell'Unione. Esso può venire in rilievo per le misure che disciplinano gli scambi con i Paesi terzi, compreso l'accesso ai mercati degli appalti quando riconducibile a tale politica. In questo ambito gli Stati possono legiferare solo se autorizzati dall'Unione o per attuarne gli atti. Questa competenza non si estende automaticamente all'intera disciplina delle procedure di affidamento interne.

**L'abbandono degli articoli 53 e 62 TFUE**

**8.** Le direttive vigenti si fondano sugli articoli 53, paragrafo 1, 62 e 114 TFUE. L'articolo 53 prevede l'adozione di direttive per coordinare le disposizioni nazionali relative all'accesso alle attività autonome e al loro esercizio; l'articolo 62 ne estende l'applicazione alla libera prestazione dei servizi. Queste disposizioni consentono di aprire il mercato delle commesse coordinando le regole nazionali.

**9.** Il *dossier* sottolinea che il ricorso all'articolo 53 preclude l'adozione di un regolamento. L'abbandono degli articoli 53 e 62 assume, perciò, un rilievo decisivo. Secondo la ricostruzione del *dossier*, la Commissione UE lo giustifica richiamando l'evoluzione della legislazione europea, gli atti settoriali già adottati e i nuovi obiettivi della riforma. Occorre però dimostrare perché tali circostanze rendano quelle basi non più pertinenti al contenuto della disciplina proposta.

**10.** Non è sufficiente preferire il regolamento per escludere le disposizioni del Trattato che prevedono direttive. Il ragionamento deve procedere nell'ordine inverso: individuare la base giuridica appropriata in ragione dello scopo e del contenuto dell'atto, quindi scegliere fra gli strumenti che essa consente. Lo stesso articolo 114 fa salve le diverse disposizioni dei Trattati. Se l'intervento continua a richiedere il coordinamento previsto dagli articoli 53 e 62, l'aggiunta di finalità industriali o geopolitiche non basta, da sola, a giustificarne l'abbandono.

Non ne deriva un divieto generale di regolamenti in materia di appalti, ma l'esigenza di una dimostrazione specifica.

**La verifica delle ragioni addotte per il ricorso al regolamento**

**11.** La scelta di ricorrere a un regolamento rappresenta un'innovazione di grande portata, poiché, dal punto di vista degli Stati membri, non è certo irrilevante optare per uno strumento normativo molto più vincolante di una direttiva.

**12.** Per verificare se sussistano le condizioni che giustificano tale scelta, occorre partire dai principi generali che regolano i rapporti fra l'Unione europea e i singoli Stati membri e, in particolare, dal principio di sussidiarietà, affermato dall'articolo 5, paragrafo 3, del TUE e, com'è noto, dall'art. 118 Cost.

**13.** In base a tale principio, nelle materie di competenza concorrente l'Unione interviene esclusivamente quando gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e risulta necessario un intervento a livello europeo, in ragione della portata o degli effetti dell'azione. Occorre dunque esaminare le motivazioni che hanno indotto la Commissione a compiere questa scelta.

**14.** Tali motivazioni sono da ricercare nei rilievi formulati dalla Corte dei conti europea, secondo la quale vi sarebbe stata, non solo un'ampia e diffusa disapplicazione delle direttive da parte dei singoli Stati, ovvero un'applicazione non omogenea o, infine, un'applicazione tardiva, dovuta alla lentezza nel recepimento delle direttive ma difetterebbe anche un'attività di pubblicizzazione e di raccolta di dati sullo svolgimento delle gare.

**15.** Senonché, questi rilievi sono stati superati dalla Commissione in un ampio e articolato documento dal quale emerge che l'UE assicura la pubblicità di tutte le gare sopra soglia. Mentre, per un *focus* sulle singole gare è necessaria la collaborazione dei committenti pubblici.[1]

[1] Per un approfondimento sul punto, si rinvia alla seconda parte (parr. 12 e ss.) della memoria dell'IGI presentata in occasione dell'audizione del 24 novembre 2026 presso la 4ª Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica, nell'ambito dell'esame dell'atto COM(2026) 590.

**16.** Le risposte della Commissione UE alla Relazione speciale n. 28/2023 della Corte dei Conti ridimensionano il valore delle critiche dell'organo di controllo anche se ne colgono gli aspetti costruttivi in funzione di modifiche e di prassi da potenziare.

**17.** La relazione di accompagnamento della proposta richiama, al punto 1 *(«Context of the proposal»),* proprio i rilievi della Corte dei conti europea, secondo cui nell'ultimo decennio la concorrenza negli appalti pubblici sarebbe diminuita, la partecipazione delle PMI e degli offerenti transfrontalieri sarebbe rimasta limitata e le procedure con un'unica offerta sarebbero diventate sempre più frequenti.

**18.** Occorre, tuttavia, considerare le precisazioni contenute nelle risposte della Commissione alla Relazione speciale. In particolare, la Commissione ha evidenziato una differenza metodologica nell'elaborazione dell'indicatore delle offerte uniche: la Corte aveva incluso anche i contratti aggiudicati mediante procedure negoziate senza previa pubblicazione, esclusi, invece, dal corrispondente indicatore del ***Single Market Scoreboard***.

**19.** L'indicatore utilizzato dalla Corte comprendeva, dunque, procedure con caratteristiche diverse rispetto alle ordinarie gare. Va, inoltre, ricordato che l'analisi si riferisce al periodo 2011-2021, comprendente anche gli anni dell'emergenza pandemica, durante i quali la Commissione aveva riconosciuto, in presenza di condizioni di estrema urgenza, la possibilità di ricorrere a procedure negoziate senza previa pubblicazione.

**Perché la sussidiarietà non risolve il problema della base giuridica**

**20.** L'impraticabilità del richiamo alla sussidiarietà va precisata: il principio non può attribuire all'Unione un potere che i Trattati non le conferiscono, né consentire uno strumento che la base giuridica applicabile non ammette. L'articolo 5 TUE distingue la delimitazione delle competenze, regolata dal principio di attribuzione, dal loro esercizio, regolato dai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

**21.** Occorre dimostrare che gli obiettivi non possano essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati e possano essere conseguiti meglio dall'Unione per la portata o gli effetti dell'azione. Per la politica commerciale comune, invece, tale verifica non è richiesta, perché si tratta di competenza esclusiva; restano fermi i limiti della competenza e il principio di proporzionalità. Quanto all'articolo 173, la sussidiarietà non può superare il divieto di armonizzazione previsto per le sue misure di sostegno.

**22.** Va inoltre distinta la necessità di intervenire a livello europeo dalla necessità di utilizzare un regolamento. Anche la revisione delle direttive costituisce un intervento dell'Unione. Dimostrare che occorre un'azione

europea, pertanto, non equivale a dimostrare che occorra sopprimere le direttive. La giustificazione della forma e dell'intensità dell'intervento riguarda anche la proporzionalità: occorre confrontare i risultati ottenibili con una revisione mirata delle direttive con quelli attesi dalla loro sostituzione integrale.

**23.** A tale distinzione si collega anche una questione relativa al diverso livello di dettaglio delle rispettive disposizioni. Il regolamento potrebbe contenere norme puntuali, analoghe a quelle attualmente previste dalle direttive in materia di appalti, riducendo, in linea di principio, gli spazi di intervento normativo nazionale e le possibili forme di ***gold plating***; le direttive potrebbero, invece, limitarsi ad indicare gli obiettivi da conseguire, lasciando agli Stati membri la scelta delle forme e dei mezzi. La questione investe, dunque, il rapporto tra uniformità della disciplina europea, livello di dettaglio delle disposizioni e margini di autonomia degli ordinamenti nazionali.

**Le premesse della riforma e la posizione IGI**

**24.** L'IGI apprezza dunque le osservazioni critiche del *dossier* e ritiene che le esigenze politiche perseguite dalla Commissione — competitività dell'Unione, sicurezza degli approvvigionamenti, autonomia strategica e valorizzazione del comprare europeo — meritino una risposta normativa adeguata. Tali esigenze non comportano necessariamente la soppressione delle direttive: possono essere affrontate mediante integrazioni mirate, nel rispetto delle basi giuridiche pertinenti, preservando l'architettura costruita dal legislatore europeo e consolidata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

**25.** Soprattutto sopra soglia, le direttive del 2014 hanno già un quadro comune agli Stati membri. Questo non esclude differenze di recepimento o applicazione; richiede, però, che siano individuate quelle che ostacolano concretamente il mercato e che sia dimostrato perché non possano essere corrette con interventi mirati. La mera esistenza di discipline nazionali non costituisce prova dell'insufficienza dell'armonizzazione.

**26.** Le direttive del 2014 si inseriscono, del resto, in un processo di progressiva integrazione e armonizzazione della disciplina europea degli appalti, avviato nel 1971, proseguito con le direttive del periodo 1989-1992, consolidatosi nel 2004 con le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE e ulteriormente sviluppatosi nel 2014 con l'adozione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, che hanno introdotto anche la disciplina sulle concessioni.

**27.** Occorre, tuttavia, distinguere tale evoluzione dalle concrete modalità di recepimento: la valutazione della Commissione europea evidenzia, infatti, ritardi rispetto al termine previsto e successive procedure d'infrazione per profili di non conformità delle normative nazionali.

**28.** Anche la professionalizzazione delle amministrazioni è un obiettivo essenziale. Può essere perseguita con formazione, qualificazione, assistenza e strumenti comuni. La riscrittura integrale delle procedure non garantisce di per sé il miglioramento delle competenze e comporta, invece, costi di apprendimento e adattamento, con il rischio di disperdere parte dell'esperienza maturata. Questi costi devono essere confrontati con i benefici effettivamente attesi.

**29.** La posizione che l'IGI propone di sostenere è, pertanto, quella di inserire nel corpo delle direttive tutte le innovazioni necessarie per rispondere al nuovo assetto geopolitico, dimostrandone coerenza e fondamento giuridico. L'apprezzamento per i rilievi del *dossier* si accompagna così a una proposta costruttiva: perseguire gli obiettivi della Commissione valorizzando, e aggiornando dove necessario, il patrimonio normativo, applicativo e giurisprudenziale già acquisito.

**30.** Occorre, infine, considerare che il regolamento è ancora in fase di approvazione e che, secondo quanto richiamato nell'intervento, potrebbe trascorrere almeno un altro anno prima della sua adozione. È inoltre possibile che il testo definitivo riconosca agli Stati membri margini di autonomia tali da delineare una soluzione intermedia tra un regolamento integralmente vincolante e lo strumento della direttiva. In questa prospettiva, la portata effettiva dell'intervento europeo potrebbe risultare meno incisiva di quanto emerge dalla proposta attuale, rendendo la scelta della Commissione più comprensibile e, quindi, suscettibile di una maggiore accettazione.

*Camera dei deputati*

*XIV Commissione permanente*

*(Politiche dell'Unione europea)*

***Addendum alla memoria presentata in occasione dell'audizione del 18 novembre 2026, nell'ambito dell'esame, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, dell'atto COM(2026) 590 final, recante la proposta di regolamento europeo relativo agli appalti pubblici e alle concessioni***

---

Con riferimento alle richieste formulate dall'Onorevole Isabella De Monte nel corso dell'audizione del 18 novembre 2026, l'IGI fornisce, in questa sede, osservazioni di carattere generale sui profili sollevati.

**In riscontro a quanto richiesto, si rappresenta quanto segue:**

**I.** In merito alla richiesta di osservazioni sul tema del **bilanciamento tra la flessibilità riconosciuta alle stazioni appaltanti e i vincoli imposti agli operatori economici partecipanti alle gare**, l'Onorevole coglie, a nostro avviso, un punto centrale della nuova normativa e della sua contraddittorietà, poiché occorre rilevare che: da una parte, lo strumento formale sembra comportare una maggiore vincolatività non soltanto per il legislatore nazionale, ma anche per le stesse stazioni appaltanti nell'applicazione della normativa; dall'altra, nella realtà, lascia ampi spazi di discrezionalità alle stazioni appaltanti nella gestione concreta della gara. Tale aspetto richiama e giustifica, dunque, la preoccupazione, già espressa da alcuni auditi e rappresentata dall'Onorevole, circa un possibile squilibrio tra stazioni appaltanti e imprese appaltatrici.

**II.** In merito alla richiesta di osservazioni sul tema del **subappalto**, si rileva che la normativa introdotta non sembra presentare profili di contrasto con la disciplina nazionale, la quale stabilisce, anch'essa, il divieto di subappalto totale. Il regolamento impone, però, l'indicazione dei subappaltatori già in sede di offerta. Tale previsione sembra trovare una delle sue ragioni d'essere nell'esigenza di assicurare un controllo preventivo sui soggetti coinvolti nell'esecuzione dell'appalto, funzionale anche al perseguimento degli obiettivi di sicurezza e resilienza legati al mutato contesto geopolitico, cui sono dedicati gli artt. 66 e ss. del regolamento. A questo riguardo, segnaliamo la difficoltà per gli operatori economici di individuare con largo anticipo i subappaltatori, soprattutto quando tra la presentazione dell'offerta e l'effettiva esecuzione delle prestazioni intercorre un considerevole lasso di tempo. L'esperienza maturata in un periodo in cui un'analoga norma era vigente nel nostro ordinamento non è stata positiva, tant'è vero che la norma fu derogata. Il suddetto obbligo previsto dal regolamento potrebbe, pertanto, riproporre analoghe difficoltà,

considerata anche la possibilità che il subappaltatore originariamente indicato non sia più disponibile al momento dell'effettiva esecuzione del contratto.

**III.** In merito alla richiesta di osservazioni sul tema della **revisione dei prezzi**, si rileva, infine, che la previsione del regolamento, che renderebbe tale meccanismo facoltativo anziché obbligatorio, rappresenta uno dei casi tipici in cui all'apparente maggiore vincolatività dello strumento regolamentare non corrisponde, nella sostanza, una disciplina altrettanto vincolante. Ciò assume particolare rilievo se si considera che, mentre nella normativa nazionale, fondata sulle direttive, la revisione dei prezzi è obbligatoria, nel regolamento - strumento normativo di regola più vincolante - essa diviene, al contrario, facoltativa. Una tale soluzione rischia di diventare fonte di contenzioso allorché il committente pubblico opti per la negativa ma, poi, in fase esecutiva eventi inflattivi dovessero rendere necessario applicarla.