Confcommercio

REGOLAMENTO SUGLI APPALTI PUBBLICI
COM(2026)590 final

CAMERA DEI DEPUTATI
XIV Commissione
(Politiche dell'Unione europea)

Roma, 18 novembre 2026

Onorevole Presidente, Onorevoli deputati,

ringraziamo per l'opportunità di partecipare alla presente audizione e di offrire un contributo al dibattito sulla riforma della disciplina europea in materia di appalti pubblici.

Riteniamo opportuno, in via preliminare, richiamare l'attenzione sulla scelta dello strumento normativo attraverso il quale si è ritenuto di procedere alla riforma.

Al riguardo, si esprimono forti perplessità rispetto al ricorso allo strumento del regolamento, che, in ragione della sua diretta applicabilità, ridurrebbe i margini di intervento degli Stati membri, rischiando di compromettere il mantenimento delle tutele già previste dagli ordinamenti nazionali a favore delle imprese.

Si tratta di una criticità tutt'altro che secondaria, poiché l'obiettivo di una maggiore armonizzazione della disciplina europea non dovrebbe tradursi in un arretramento delle garanzie già assicurate alle imprese, né ostacolare gli Stati membri nell'introduzione o nel mantenimento di misure più favorevoli.

Ciò premesso, si formulano le seguenti osservazioni.

Senz'altro positivo è il principio secondo cui gli appalti pubblici devono essere orientati al conseguimento della migliore qualità nell'impiego delle risorse pubbliche (*Best Price-Quality Ratio* ex art. 98), superando l'impostazione prevalentemente incentrata sul minor prezzo.

I principi di proporzionalità, trasparenza e tutela della concorrenza, tuttavia, dovrebbero trovare concreta applicazione anche nella definizione dei requisiti e degli adempimenti posti a carico degli operatori economici, in particolare per le PMI, al fine di assicurare che l'attuazione del nuovo quadro normativo non determini, attraverso requisiti tecnici, documentali o digitali eccessivamente onerosi, nuove barriere all'accesso agli appalti per le imprese di minori dimensioni.

Indicazione preventiva dei subappaltatori

Con riferimento all'art. 24, suscita alcune perplessità la previsione che impone agli operatori economici di indicare già in sede di offerta, oltre alle prestazioni che intendono subappaltare, anche gli eventuali subappaltatori proposti.

Pur condividendo l'esigenza di garantire una maggiore trasparenza della filiera, tale previsione rischia di introdurre un significativo aggravio procedurale per le imprese, in particolare per le PMI, che potrebbero non essere in grado di individuare anticipatamente tutti i soggetti cui affidare determinate prestazioni.

Rispetto all'attuale disciplina nazionale, che richiede l'indicazione delle prestazioni da subappaltare nell'offerta, rinviando l'individuazione nominativa dei subappaltatori alla fase successiva all'aggiudicazione, la nuova previsione introdurrebbe un'inutile anticipazione degli adempimenti a carico delle imprese.

Motivi di esclusione dalla gara

Con riferimento agli artt. 25 e 26 in materia di motivi di esclusione da una gara che siano facoltativi o obbligatori per la stazione appaltante, si ritiene opportuno riconsiderare la scelta di circoscrivere il ricorso alle misure di autodisciplina (*self-cleaning*) alle sole cause di esclusione facoltative di cui all'articolo 26 (il considerando 13, infatti, esclude l'applicabilità delle misure di *self-cleaning* alle cause di esclusione obbligatorie di cui all'articolo 25, mantenendola invece per quelle facoltative).

La previsione segna infatti un arretramento rispetto all'attuale disciplina italiana contenuta nell'articolo 57, paragrafo 6, della direttiva 2014/24/UE, che consente all'operatore economico di dimostrare la propria affidabilità mediante l'adozione di adeguate misure correttive anche in presenza delle cause di esclusione obbligatorie, salvo il caso in cui la sentenza abbia disposto direttamente l'esclusione dalle procedure di affidamento per un determinato periodo.

Secondo quanto prospettato dalla riforma, invece, anche l'adozione di efficaci misure organizzative e correttive, comprese quelle riconducibili ai modelli di organizzazione e gestione di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, non potrebbe essere valorizzata ai fini del recupero dell'affidabilità dell'operatore in presenza di una causa di esclusione obbligatoria.

Allo stesso modo, sarebbe opportuno ripristinare il termine massimo di tre anni durante il quale l'operatore economico può essere escluso dalle procedure di appalto per cause di esclusione facoltative, in linea con l'attuale art. 57, paragrafo 7, della direttiva 2014/24/UE. L'estensione a 5 anni prevista dall'articolo 26, paragrafo 3, della proposta di Regolamento è penalizzante in maniera ingiustificata per gli operatori economici.

Criteri di selezione

Con riferimento all'art. 27 della Proposta in materia di criteri di selezione, è senz'altro positiva la previsione per cui i requisiti devono essere limitati a quanto effettivamente necessario per l'esecuzione dell'appalto e risultare proporzionati alla complessità e ai rischi connessi al suo oggetto.

In questa direzione va di certo la limitazione della soglia di fatturato minimo richiesto come requisito di capacità economica, che non può superare il 50% del valore annuo stimato del contratto, nonché della possibilità di richiedere una precedente esperienza specifica negli appalti pubblici, che non può essere richiesta se non giustificata dalla complessità del contratto o dalla natura dell'oggetto.

Con riferimento al secondo punto, al fine di garantire certezza agli operatori economici ed evitare un eccessivo ricorso alle deroghe connesse alla complessità del contratto e alla natura del relativo oggetto, sarebbe opportuno prevedere espressamente l'obbligo di motivazione in capo all'amministrazione.

In particolare, sarebbe ancora più opportuno, tenuto conto della genericità del requisito della "*natura del contratto*", circoscrivere la possibilità di richiedere una pregressa esperienza in appalti pubblici, ai sensi del par. 6, ai soli casi in cui ciò sia giustificato dalla particolare complessità del contratto.

Termini di presentazione delle offerte nella procedura aperta

L'articolo 34 della proposta riduce a 20 giorni il termine minimo per la presentazione delle offerte nella procedura aperta, rispetto ai 35 giorni previsti dall'articolo 27 della direttiva 2014/24/UE (riducibili a 30 in caso di offerte per via elettronica), e ai 30 giorni attualmente previsti dall'articolo 71 del decreto legislativo n. 36/2023.

Tale riduzione, pur avendo ad oggetto il termine minimo, potrebbe comunque penalizzare le imprese di minori dimensioni, soprattutto negli affidamenti che richiedono la predisposizione di offerte tecniche particolarmente articolate.

Sarebbe dunque opportuno elevare il termine minimo almeno per quei servizi che richiedono un'elaborazione progettuale o tecnica dell'offerta.

Svolgimento della procedura dinamica senza criteri di selezione

Si esprimono perplessità sulla possibilità di limitare, mediante un meccanismo di selezione casuale, il numero degli operatori economici invitati a presentare un'offerta qualora le manifestazioni di interesse siano superiori a 5 (art. 38). Tale previsione rischia di restringere le opportunità di partecipazione delle imprese, in particolare delle PMI, e di compromettere l'effettività del confronto concorrenziale.

Si ritiene opportuno, in continuità con l'articolo 34, paragrafo 6, della direttiva 2014/24/UE, mantenere la possibilità di presentare un'offerta per tutti gli operatori ammessi.

Procedure speciali di affidamento

La disciplina delle procedure speciali di affidamento prevista dagli articoli 46 e 47 consente alle amministrazioni aggiudicatrici, in determinate circostanze, di affidare contratti senza una preventiva procedura competitiva e senza obblighi di pubblicazione preventiva.

Tra le ipotesi contemplate dall'articolo 47 lett. c) rientrano i servizi alberghieri e catering, diverse attività connesse all'organizzazione di eventi, fiere e congressi, nonché i servizi di ristorazione collettiva, anche scolastica, ospedaliera e assistenziale, per i quali l'attuale disciplina nazionale prevede specifiche garanzie a tutela della qualità delle prestazioni.

Un ricorso eccessivamente ampio a tali modalità di affidamento può determinare una riduzione delle opportunità di accesso al mercato per gli operatori economici, soprattutto in settori caratterizzati dalla presenza di numerose PMI e da un elevato grado di concorrenzialità.

Sarebbe pertanto opportuno riconsiderare l'ambito di applicazione delle procedure speciali, assicurando adeguate forme di pubblicità e confronto concorrenziale, nonché un'effettiva valorizzazione degli elementi qualitativi del servizio, delle caratteristiche dei prodotti alimentari e della sostenibilità delle condizioni di esecuzione.

Appalti nel settore alimentare

Si valuta positivamente la possibilità di valorizzare, nell'ambito degli appalti alimentari, criteri connessi alla qualità e alla sostenibilità dei prodotti, alla trasparenza delle filiere e alle caratteristiche nutrizionali degli alimenti (art. 53).

Tali criteri, tuttavia, è opportuno che siano formulati in modo chiaro, proporzionato e non discriminatorio, evitando che il riferimento all'organizzazione della filiera alimentare possa tradursi in vincoli territoriali di approvvigionamento o in limitazioni ingiustificate della libertà organizzativa delle imprese.

Preferenza europea

Si esprime apprezzamento per l'introduzione generalizzata del criterio di preferenza europea, quale strumento volto a rafforzare la competitività del sistema produttivo europeo e a ridurre la dipendenza dai Paesi terzi (artt. 70-77).

Si ritiene, tuttavia, necessario che la sua applicazione avvenga sulla base di criteri chiari, trasparenti e proporzionati, evitando l'introduzione di oneri eccessivi a carico delle imprese e salvaguardando il principio di concorrenza.

Gli obblighi di verifica dell'origine dei beni e dei soggetti coinvolti nella filiera potrebbero, infatti, risultare gravosi per le imprese del commercio e della distribuzione che commercializzano prodotti realizzati da terzi. Sarebbe pertanto opportuno prevedere modalità di verifica semplificate, basate su dichiarazioni standardizzate e su una chiara ripartizione delle responsabilità tra gli operatori.

Si ritiene inoltre opportuno rafforzare le garanzie di trasparenza previste dall'articolo 73, assicurando che tutte le misure di preferenza europea siano preventivamente indicate nella documentazione di gara, in modo da consentire agli operatori economici di conoscere con certezza le condizioni di partecipazione.

Prova dei requisiti relativi ai prodotti

Le disposizioni relative alla possibilità di richiedere specifiche etichette per attestare il rispetto dei requisiti richiesti nell'ambito delle procedure di gara (art. 91), nonché ai mezzi di prova della conformità dei prodotti (art. 92), rischiano di introdurre ulteriori oneri documentali e certificativi a carico delle imprese, in particolare delle PMI e degli operatori del commercio e della distribuzione che commercializzano prodotti realizzati da terzi.

Al riguardo, sarebbe opportuno valorizzare maggiormente il ricorso al passaporto digitale del prodotto e agli altri strumenti elettronici equivalenti, evitando duplicazioni degli adempimenti. In particolare, la richiesta di certificazioni o relazioni di prova rilasciate dagli organismi di cui all'articolo 92, paragrafo 2, dovrebbe essere limitata ai casi in cui le informazioni disponibili attraverso tali strumenti non siano sufficienti a dimostrare il rispetto dei requisiti richiesti.

Criteri di aggiudicazione

Si valuta positivamente il rafforzamento del criterio del miglior rapporto qualità-prezzo, attraverso la previsione di una ponderazione minima degli elementi qualitativi pari al 30% del punteggio complessivo, elevata al 50% per gli appalti ad alta intensità di manodopera (art. 98).

L'impostazione è condivisibile nella misura in cui consente di valorizzare la qualità delle prestazioni e di contrastare dinamiche competitive fondate prevalentemente sulla riduzione dei prezzi, problematiche soprattutto con riferimento agli appalti di servizi caratterizzati da un'elevata incidenza del costo del lavoro.

Al riguardo, sarebbe opportuno assicurare che, nella valutazione delle offerte, venga attribuita adeguata rilevanza alla sostenibilità economica delle prestazioni, all'organizzazione del servizio e alle condizioni di lavoro.

Si evidenzia, tuttavia, che il paragrafo 5 dell'articolo 98 consente alle amministrazioni aggiudicatrici di derogare alla ponderazione minima della qualità qualora questa possa essere garantita attraverso specifiche tecniche o condizioni di esecuzione. Si ritiene opportuno circoscrivere tale possibilità, prevedendo un obbligo di motivazione puntuale che dimostri l'effettiva idoneità degli strumenti alternativi a garantire la qualità delle prestazioni, soprattutto nei settori ad alta intensità di manodopera.

Suddivisione degli appalti in lotti

La previsione di cui all'articolo 100 non cambia, in sostanza, l'attuale quadro. Si limita, infatti, a richiedere alle stazioni appaltanti di valutare l'opportunità della suddivisione in lotti, senza introdurre un obbligo generalizzato, lasciando agli Stati membri la possibilità di prevederlo.

Al riguardo, si sottolinea come la suddivisione in lotti sia uno degli strumenti principali per favorire l'accesso alle PMI al mercato degli appalti pubblici, consentendo anche alle imprese di minori dimensioni di concorrere per affidamenti compatibili con le proprie capacità economiche ed organizzative.

Si ritiene, pertanto, opportuno rafforzare tale principio, prevedendo un obbligo generale di suddivisione, salvo motivate eccezioni, o introducendo misure volte ad incentivarne concretamente l'adozione.

Sarebbe inoltre opportuno assicurare che la dimensione economica e funzionale dei singoli lotti sia effettivamente proporzionata alle caratteristiche delle prestazioni e tenga conto delle capacità organizzative ed economiche delle MPMI, evitando che la suddivisione si traduca in una mera ripartizione formale dell'appalto, senza reali benefici in termini di accessibilità.

Revisione dei prezzi

Con riferimento all'articolo 105, il carattere facoltativo dei meccanismi di adeguamento delle condizioni contrattuali durante l'esecuzione dell'appalto suscita perplessità, laddove potrebbe determinare un arretramento rispetto alla disciplina italiana, la quale, all'articolo 60 del decreto legislativo n. 36/2023, già prevede l'inserimento obbligatorio di clausole di revisione dei prezzi nei documenti di gara.

Tale criticità rileva soprattutto nei contratti di durata e in quelli ad alta intensità di manodopera, nei quali gli aumenti dei costi possono incidere significativamente sulla sostenibilità economica delle prestazioni.

Sarebbe pertanto opportuno prevedere, o tutelare qualora già prevista a livello nazionale, l'obbligatorietà dell'inserimento di clausole di revisione dei prezzi, basate su parametri oggettivi e verificabili, nonché salvaguardare espressamente la possibilità per gli Stati membri di mantenere disposizioni nazionali che assicurino maggiori garanzie di tutela dell'equilibrio economico dei contratti.

Pagamenti e tutela dei subappaltatori

È senz'altro positiva la previsione del pagamento diretto dei subappaltatori a fronte della loro richiesta e quando la natura del contratto lo consenta (art. 108), che rappresenta un rafforzamento della tutela rispetto all'articolo 71, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE.

Si ritiene tuttavia opportuno salvaguardare anche la possibilità per gli Stati membri di mantenere o introdurre discipline più favorevoli, prevedendo il pagamento diretto anche indipendentemente dalla richiesta del subappaltatore, in particolare quando quest'ultimo sia una micro o piccola impresa o in caso di inadempimento dell'appaltatore principale.

Con riferimento, invece, all'anticipazione del prezzo, che il paragrafo 5 dell'articolo 108 configura prevalentemente come facoltà della stazione appaltante, sarebbe inoltre opportuno preservare la possibilità per gli Stati membri di introdurre forme obbligatorie di anticipazione, al fine di sostenere la liquidità delle imprese e favorire la partecipazione delle PMI alle procedure di affidamento.

Ecosistema digitale

La costruzione di un ecosistema europeo degli appalti fondato sull'interoperabilità delle piattaforme e dei sistemi informativi è senz'altro un elemento positivo nella misura in cui, però, consenta davvero di ridurre gli oneri amministrativi e documentali per gli operatori economici.

Il ricorso a standard armonizzati e specifiche comuni, il collegamento delle piattaforme nazionali attraverso una rete di interoperabilità e l'utilizzo del principio *once-only*, in base al quale informazioni e documenti già disponibili presso sistemi o banche dati pubbliche non dovrebbero essere nuovamente richiesti all'impresa, sono elementi certamente condivisibili e idonei a rendere più agevole la partecipazione alle procedure di gara.

La progressiva digitalizzazione delle procedure, tuttavia, deve tener conto dell'impatto sulle PMI, per le quali l'adeguamento dei sistemi gestionali e dei processi interni può comportare investimenti rilevanti.

È quindi opportuno assicurare che sia evitata ogni duplicazione delle informazioni già disponibili in banche dati europee, nazionali o in altri strumenti digitali previsti dalla normativa dell'Unione.

Appalti pubblici e legislazione sociale

Il nuovo Regolamento europeo sugli appalti pubblici, pur riconoscendo un ruolo centrale alla contrattazione collettiva nei considerando e all'art. 55 ("Appalti pubblici socialmente responsabili"), presenta un'impostazione che rischia di rivelarsi inadeguata per le peculiarità del contesto italiano. Trattandosi di uno strumento direttamente applicabile, come già evidenziato nella premessa, sottrae al legislatore nazionale le prerogative necessarie per calibrare e adattare la legislazione del lavoro alle specifiche dinamiche del nostro contesto.

Il sistema italiano è infatti caratterizzato dalla proliferazione di contratti "pirata" e dal fenomeno del dumping contrattuale che rischiano di annidarsi e proliferare proprio nella filiera degli appalti pubblici. Su questo fronte, le Parti Sociali si sono a lungo impegnate per costruire e migliorare contenuti ed efficacia della normativa vigente alla luce del contesto nazionale.

Da ultimo, nell'ambito del c.d. “d.lgs. correttivo al Codice dei contratti pubblici”, le Parti Datoriali si sono misurate per definire in modo più preciso e oggettivo i criteri volti a individuare le associazioni comparativamente più rappresentative.

Questo impegno è concretizzato in modo incisivo nel Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e nel relativo allegato I.01, dove è stato introdotto un fondamentale meccanismo di tutela. La normativa italiana impone oggi alle stazioni appaltanti di indicare il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) di riferimento per l'appalto, ma fa salva la libertà d'impresa consentendo agli operatori economici di applicare un contratto diverso, a condizione di presentare una formale dichiarazione di equivalenza che garantisca ai lavoratori le medesime tutele economiche e normative.

Un'eccessiva rigidità del Regolamento europeo rischierebbe di smantellare questo equilibrio faticosamente raggiunto a livello nazionale. Occorre pertanto che il quadro europeo faccia salve le normative nazionali più avanzate in materia di tutela del lavoro negli appalti pubblici, preservando l'autonomia, la sussidiarietà e le specificità dei sistemi contrattuali degli Stati membri.