Audizione presso la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati - verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli appalti pubblici e alle concessioni COM (2026)590.

Roma, 25 novembre 2026

Documento della Cgil Nazionale

La proposta di Regolamento presentata dalla Commissione Ue il 9 settembre u.s. è arrivata dopo molte iniziative, incontri e mobilitazioni del sindacato Europeo della stessa Cgil. Una proposta che presenta avanzamenti rispetto le Direttive del 2014 in tema di superamento del criterio del massimo ribasso e promozione di posti di lavoro di qualità e condizionalità sociali, promozione degli acquisti pubblici del Made in Europe.

Si tratta però di avanzamenti che difficilmente potranno concretizzarsi efficacemente nelle procedure di gestione degli appalti pubblici. Da un lato a causa della scelta di proporre lo strumento del Regolamento europeo, pertanto direttamente applicabile nell'ordinamento di ogni Paese Ue senza una legge nazionale di recepimento, che compromettere le attuali tutele del lavoro dell'ordinamento italiano, nonché un arretramento sulla qualità e condizionalità sociale ed ambientale degli appalti e contrasto alla presenza di organizzazioni criminali. Dall'altro lato per il contenuto stesso del regolamento che non propone adeguate tutele e procedure per la qualità del lavoro, delle opere e dei servizi.

Per le proposte generali di modifica del Regolamento si ritiene utile allegare la posizione della confederazione sindacale europea CES del 7ottobre 2026 qui allegata.

La violazione del principio di proporzionalità (art. 5 par. 2 TUE)

La proposta di Regolamento sugli appalti pubblici e le concessioni, presentata dalla Commissione il 9 settembre (COM (2026)590), intende abrogare e sostituire varie Direttive, tra cui le Direttive 2014/23/EU, 2014/24/EU e 2014/25/EU. La proposta della Commissione sarebbe diretta a superare la complessità e le incoerenze generate da tali direttive che, a parere della Commissione, hanno creato una notevole incertezza giuridica sia per gli acquirenti pubblici che per gli operatori economici. In particolare, la Commissione ritiene che "Istituendo un regolamento direttamente applicabile, il quadro normativo crea un unico insieme di norme a livello dell'Unione, migliorando la coerenza nell'applicazione, riducendo la frammentazione ed evitando divergenze nell'attuazione a livello nazionale («*gold-plating*»), pur preservando la necessaria flessibilità. In linea con il mandato del Consiglio europeo «Un'Europa, un mercato» e con la raccomandazione della relazione Letta, ciò garantirebbe una maggiore certezza giuridica e condizioni di parità in tutti gli Stati membri" (COM (2026)590, p. 8).

La Commissione basa la propria proposta sull'art. 114 TfUe, scartando invece gli artt. 53 e 62 TfUe su cui si basano le direttive in materia di contratti pubblici ora in vigore, in quanto queste basi giuridiche prevedono la possibilità di adottare direttive, ma non regolamenti. Va precisato che, qualora una base giuridica non preveda il tipo di atto da adottare (come nel caso dell'art. 114 TfUe), "le istituzioni lo decidono di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di *proporzionalità*" (art. 296 TfUe; corsivo aggiunto).

Preso atto che "l'armonizzazione delle norme relative alle procedure di appalto pubblico, non può essere conseguita in misura sufficiente dagli Stati membri, ma, a causa della sua portata e dei suoi effetti, può essere conseguita meglio a livello dell'Unione" (considerando n. 62 della proposta di regolamento), e che dunque il principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 § 3 TUe pare rispettato, non pare invece sufficientemente argomentato il rispetto del principio di proporzionalità previsto dal § 4 della stessa disposizione.

In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la *forma* dell'azione dell'Unione devono limitarsi a quanto *necessario* per il conseguimento degli obiettivi dei trattati (art. 5 § 2 TUe). Il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità richiede poi che ogni progetto di atto legislativo sia accompagnato "da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità" (art. 5). In particolare, i progetti di atti legislativi devono tenere "conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire" (art. 5).

Sul punto, va subito osservato che, nell'*Impact Assessment Report* che accompagna la proposta della Commissione (SWD (2026)591), non viene mai esplicitamente spiegato perché gli obiettivi perseguiti dal legislatore europeo non potrebbero essere conseguiti altrettanto efficacemente mediante una direttiva.

Nel capitolo 3 sulla sussidiarietà, la Commissione si limita a ricordare che "Fragmentation persists in the form of divergent policy approaches across initiatives, gold-plating at Member State level, and the use of diverging digital tools and platforms" (p. 20). Viene poi aggiunto che "Simplifying the EU public procurement framework and implementing strategic objectives is only possible through EU action that ensures a consistent change across Member State" (p. 20). Tale argomento viene meglio precisato a p. 37, ove si afferma che: "Merging the three Directives into one act would reduce complexity, simplify procedures, avoid inconsistencies, provide public buyers and economic operators with a coherent and predictable set of rules and ensure proper single market integration by clearly delimiting where public buyers are allowed more discretion and where Member States can complement with national rules". E ancora, "This approach directly addresses fragmentation, making it far easier for public buyers and economic operators to identify and understand applicable rules" (p. 38).

La Commissione giustifica, dunque, l'esigenza di riunire le disposizioni in materia di contratti pubblici in un unico atto normativo per evitare la frammentazione normativa, ridurre la

complessità, semplificare le procedure, assicurare un'applicazione coerente delle regole e garantire maggiore certezza giuridica agli operatori economici[1].

Tutti questi obiettivi potrebbero però essere conseguiti anche mediante una direttiva. E anzi, come si dirà tra poco, a nostro parere, nel caso di specie, tali obiettivi possono essere *meglio* conseguiti con una direttiva[2].

1.1. La questione del c.d. *gold-plating*

L'unico argomento che giustifica l'adozione di un regolamento è quello di evitare il *gold-plating*, evitare cioè le divergenze nell'attuazione a livello nazionale che sorgono qualora, in sede di recepimento o attuazione del diritto dell'Unione, "uno Stato membro introduce un ambito di applicazione più ampio oppure norme o obblighi più rigorosi che vanno oltre le prescrizioni stabilite dall'atto giuridico dell'UE" (COM (2026)380, p. 14).

L'idea di *gold-plating* offre una visione distorta del diritto dell'Unione europea, in quanto ritiene che ogni forma di sovraregolamentazione sia da contrastare perché tenderebbe "ad avere un effetto negativo sul mercato unico e a ostacolare le attività commerciali, anche a livello nazionale, oppure a incidere indebitamente sui diritti delle persone fisiche" (COM (2026)380, p. 14).

Come ricorda (seppur solo in nota) la comunicazione della Commissione *Un corpus di norme UE più semplice, più chiaro e di applicazione più efficace* (COM (2026)380), gli interventi contro il *gold-plating* non pregiudicano la possibilità, per gli Stati membri, "di adottare misure più rigorose in determinati settori di intervento, se previsto dai trattati" (p. 14). Ciò avviene, ad esempio, nell'art. 153 § 2 ove si precisa che, in ambito sociale, il Parlamento e il Consiglio dell'Unione possono adottare, mediante direttive, "le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro".

Il problema è che, spesso, come nel caso dei contratti pubblici, gli ambiti sono intrecciati: le disposizioni in materia di politica sociale si trovano cioè all'interno di un atto che ha "per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno" (art. 114 § 1 TfUe). Il contrasto al *gold-plating* mediante il regolamento sarebbe diretto a evitare che gli Stati membri possano introdurre misure più stringenti rispetto a quelle ivi previste, al fine, ad esempio, di garantire una migliore tutela dei diritti dei lavoratori.

Tale modo di intendere il diritto dell'Unione non pare conforme alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che, come noto, fa parte del diritto primario dell'Unione, che deve essere rispettato dal diritto derivato (come i regolamenti). La Carta adotta una visione diametralmente opposta a quella del *gold-plating*, precisando, come fanno quasi tutte le carte dei diritti fondamentali, che: "Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto

[1] In senso analogo, v. il considerando n. 63 della proposta di regolamento: "Il presente regolamento opera una profonda revisione normativa, consolidando le norme pertinenti in materia di appalti pubblici contenute nella legislazione settoriale in un unico testo di riferimento, ovvero il presente regolamento. Esso fornisce un quadro generale per le norme in materia di appalti pubblici che rivestono rilevanza non solo settoriale e, di conseguenza, semplificherà notevolmente l'applicazione di tali norme nella pratica".

[2] Va ricordato che le direttive di armonizzazione possono prevedere disposizioni anche molto dettagliate (C-38/77).

internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri" (art. 53).

Le misure di contrasto al *gold-plating* potrebbero poi porsi in contrasto con la nostra Carta costituzionale, nell'interpretazione fornitane dalla Corte costituzionale, la quale, nell'operare il bilanciamento tra diritti contrastanti nel caso concreto, ha sempre imposto la tutela del nucleo minimo fondamentale di ciascun diritto. Nel dialogo con la Corte di giustizia, la Corte costituzionale ha inoltre sempre rivendicato l'esigenza di garantire il migliore livello di tutela di un diritto (…).

Va peraltro osservato che, ben consapevole dell'impossibilità di intendere in maniera rigida il contrasto al *gold-plating*, nella proposta di regolamento, la Commissione ha introdotto alcune disposizioni in cui si consente agli Stati membri di "adottare o mantenere misure aggiuntive" (art. 24 § 7).

Il contrasto al *gold-plating* non può pertanto giustificare l'adozione di un regolamento che impedirebbe – o renderebbe molto più gravoso – per gli Stati membri introdurre disposizioni maggiormente stringenti per garantire la tutela dei diritti dei lavoratori e dei diritti fondamentali in generale, la protezione dell'ambiente, la lotta alla criminalità, come prescritto dalla nostra Carta costituzionale, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e da altre Carte dei diritti fondamentali cui il nostro paese è vincolato.

1.2. L'inidoneità del regolamento a perseguire gli obiettivi di semplificazione e certezza del diritto

Il regolamento non pare nemmeno idoneo e necessario per perseguire gli obiettivi di semplificazione e certezza del diritto indicati dalla Commissione. Il trasferimento delle disposizioni ora contenute in direttive in un regolamento crea infatti due rilevanti problemi:

I) In molte disposizioni (come, ad esempio, gli artt. 4(4), 25 (esclusioni obbligatorie), 27 (criteri di selezione), 88 (specifiche tecniche), 98 (criteri di aggiudicazione), 101 (offerte anormalmente basse), 140 (*governance* in materia di integrità), la proposta di regolamento dispone che gli acquirenti pubblici (i.e. le stazioni appaltanti) *devono* tenere una determinata condotta. Mancando, però, la norma nazionale di recepimento, questo "dovere" rimane indefinito.

   A titolo esemplificativo si può ricordare l'art. 4(4) ove si afferma: "Gli acquirenti pubblici adottano misure adeguate per garantire che, nell'esecuzione degli appalti pubblici, gli operatori economici rispettino gli obblighi applicabili relativi agli obiettivi politici di cui all'articolo 5, compresi gli obblighi applicabili nei settori del diritto ambientale, sociale e del lavoro, come stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, dai contratti collettivi o dalle convenzioni internazionali in materia ambientale, sociale e del lavoro elencate nell'allegato II".

   Quali sarebbero gli obblighi applicabili nei settori del diritto ambientale, sociale e del lavoro, come stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, dai contratti

collettivi o dalle convenzioni internazionali che gli acquirenti pubblici devono fare rispettare? E di quali sarebbero i contratti collettivi a cui tale articolo fa riferimento?

È evidente che disposizioni come quelle indicate necessitano di una normativa nazionale di recepimento. La proposta di regolamento è stata, però, adottata proprio per rimediare alle "scelte nazionali divergenti in materia di recepimento" (COM (2026)590, p. 2). In assenza di una normativa nazionale di recepimento, dovrebbero essere le singole stazioni appaltanti a decidere quali sono gli obblighi che gli operatori economici devono rispettare. In tal modo, però, non avremmo 27 differenti discipline nazionali, ma migliaia e migliaia di regole che divergono da un'amministrazione a un'altra, anche all'interno dello stesso paese.

II) In altre disposizioni (come, ad esempio, gli artt. 24(5) sul subappalto, 25(3) sulle cause di esclusione, 26 sui motivi di esclusione facoltativi, 27(6) sui criteri di selezione, 55 sugli appalti socialmente responsabili, 57 sugli appalti riservati, 73 sui requisiti per la preferenza europea, 91 sui marchi, 104 sulle condizioni per l'esecuzione dell'appalto) la proposta di regolamento dispone che gli acquirenti pubblici *possono* tenere una determinata condotta. In questo caso, si lascia alla discrezionalità delle singole pubbliche amministrazioni la scelta, ad esempio, di esigere che determinati compiti critici siano eseguiti direttamente dall'appaltatore principale (art. 24(5)), di introdurre tutti o alcuni dei motivi di esclusione indicati dall'art. 26, di imporre requisiti volti a garantire che gli operatori economici dispongano delle risorse umane e tecniche e dell'esperienza necessarie per eseguire l'appalto secondo uno standard di qualità adeguato (art. 27(6)), di effettuare un appalto pubblico socialmente responsabile (art. 55) o un appalto riservato (art. 57), di richiedere una determinata certificazione di qualità (art. 91).

I singoli acquirenti pubblici *possono*, inoltre, decidere, discrezionalmente, la procedura di appalto pubblici: se effettuare consultazioni di mercato (art. 30), se ricorrere alla procedura aperta di cui all'articolo 34, alla procedura dinamica di cui all'articolo 36, alla procedura di innovazione di cui all'art. 41 o a una procedura speciale di cui agli artt. 46 ss. L'ampia discrezionalità ivi lasciata rischia di compromettere il principio, costituzionalmente garantito, dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

La discrezionalità consentita alle singole amministrazioni potrebbe anche compromettere l'obiettivo della preferenza europea, dato che spetta a loro la scelta di limitare o meno "la partecipazione esclusivamente agli operatori economici e ai subappaltatori originari dell'Unione" o di esigere che i beni, i servizi e i lavori offerti siano originari dell'Unione (art. 73).

Da quanto finora detto, emerge con chiarezza come la proposta della Commissione non sia idonea a perseguire l'obbiettivo della semplificazione, non solo perché – come è stato correttamente detto – genera un "doppio regime di diritti, tutele e procedure tra appalti sopra soglia e appalti sotto la soglia comunitaria", ma anche perché, nell'ambito degli appalti sopra soglia, rischia di creare tanti diversi regimi giuridici quante sono le stazioni appaltanti all'interno degli Stati membri.

Per questo, riteniamo che le esigenze di semplificazione e di certezza del diritto sarebbero meglio perseguite mediante una direttiva che imponga agli Stati membri determinati obblighi, lasciando loro la possibilità di chiarirne lo specifico contenuto in sede di recepimento, e che dia agli stessi la possibilità di introdurre o meno determinate misure ivi previste.

1.3. La gravosità degli oneri imposti alle pubbliche amministrazioni

A quanto finora scritto deve aggiungersi che, spesso, le pubbliche amministrazioni, soprattutto se piccole (si pensi, ad esempio, a un piccolo Comune con pochi dipendenti) non hanno le conoscenze, le competenze e il personale necessario per esercitare consapevolmente il potere discrezionale loro concesso.

Per risolvere tale problema, la proposta della Commissione obbliga gli Stati membri a garantire "adeguate strutture di supporto per gli acquirenti pubblici durante l'intero ciclo degli appalti pubblici, a livello nazionale, regionale e locale, con particolare attenzione agli acquirenti pubblici con capacità amministrativa limitata" (art. 139(6)). È assai probabile, anche a fronte delle pressanti esigenze di contenimento della spesa pubblica, che queste strutture non avranno risorse sufficienti per rispondere alle moltissime difficoltà che il regolamento rischia di creare per le pubbliche amministrazioni.
Il regolamento fa dunque ricadere sui governi nazionali e sugli enti regionali e locali oneri finanziari o amministrativi gravosi e non commisurati all'obiettivo da conseguire. Diversamente, una direttiva lascerebbe agli Stati membri la possibilità di intervenire per chiarire come devono essere applicati, nello specifico contesto nazionale, gli obblighi imposti dal legislatore europeo.