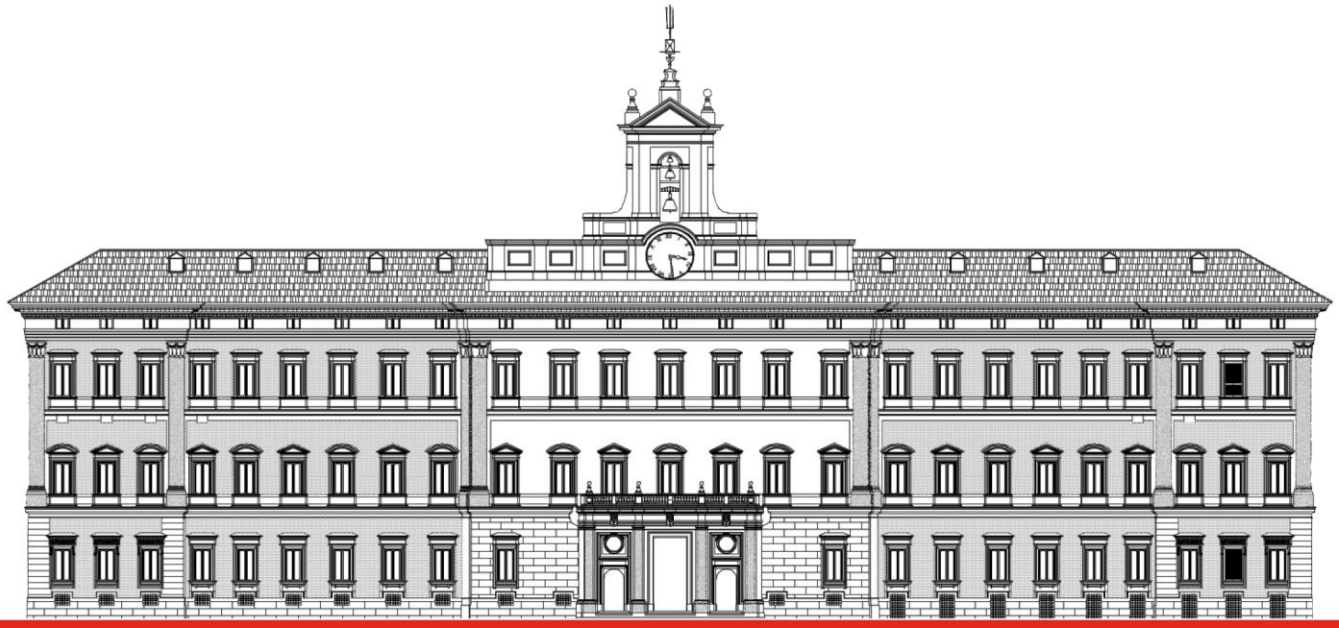
Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni

ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Elementi per la verifica di sussidiarietà

Il regolamento sugli appalti pubblici e le concessioni (*Public Procurement Act*)

(Proposta di regolamento COM(2026)590)

n. 177

3 novembre 2026

Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Elementi per la verifica di sussidiarietà

Il regolamento sugli appalti pubblici e le concessioni (*Public Procurement Act*)

(Proposta di regolamento COM(2026)590)

n. 177

3 novembre 2026

Il dossier è stato curato dal **SERVIZIO PER I RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA** (☏ 066760.2145 - ✉ *rue_segreteria@camera.it* - 𝕏@CD_europa - europa.camera.it).

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I N D I C E

DATI IDENTIFICATIVI **1**

LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO SUGLI APPALTI PUBBLICI E LE CONCESSIONI (*PUBLIC PROCUREMENT ACT*) **3**

- Finalità e oggetto 3
- Il dibattito in seno al Consiglio 7
  - *La posizione del Governo italiano* *7*
  - *La posizione degli altri Stati membri* *7*
- La posizione del Parlamento europeo 8
  - *Il dibattito in Plenaria* *8*
  - *La risoluzione sugli appalti pubblici* *8*
- Motivazioni e contesto dell'intervento 9
  - *Le motivazioni dell'intervento* *9*
  - *La coerenza con le altre proposte legislative presentate* *9*
  - *La valutazione d'impatto* *11*
  - *La consultazione dei portatori di interessi* *13*
- L'attuale disciplina degli appalti pubblici in Italia 14
  - *Il Codice dei contratti pubblici (a cura del Servizio Studi della Camera)* *14*
  - *La procedura d'infrazione in corso* *14*
- Coerenza con i princìpi dei Trattati in materia di competenza dell'UE 16
  - *Base giuridica* *16*
  - *Sussidiarietà* *17*
  - *Proporzionalità* *17*
  - *Scelta dell'atto giuridico: il regolamento* *18*
- Principali contenuti della proposta 18
  - *Ambito di applicazione, soggetti rilevanti e contratti* *18*
  - *Semplificazione procedurale e accesso al mercato* *28*
  - *I criteri di aggiudicazione e le politiche orizzontali* *34*
  - *Governance e digitalizzazione* *41*
  - *Disposizioni finali (artt. 141-149)* *45*
- Esame presso le Istituzioni dell'UE 47
- Esame presso altri parlamenti nazionali 47

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo di atto	*Proposta di regolamento COM(2026)590*
Data di adozione	*9 settembre 2026*
Base giuridica	*Articolo 114 TFUE*
Settori di intervento	*Contratto di forniture; appalto di lavori; aggiudicazione d'appalto; presentazione dell'offerta d'appalto; appalto di servizi; concessione di servizi; appalto pubblico*
Esame presso le istituzioni dell'UE	*Procedura legislativa ordinaria*
Assegnazione	*26 ottobre 2026 - VIII Commissione "Ambiente"*
Termine per il controllo di sussidiarietà	*12 gennaio 2027*
Segnalazione da parte del Governo	*Sì*
Relazione del Governo *ex* art. 6 della legge 234/2012	*No*

LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO SUGLI APPALTI PUBBLICI E LE CONCESSIONI (*PUBLIC PROCUREMENT ACT*)

Finalità e oggetto

La proposta di regolamento in esame **riforma** il **quadro normativo europeo** sugli **appalti pubblici** e le **concessioni** al fine di promuovere un uso efficiente delle risorse in un settore del mercato unico che rappresenta ogni anno circa il **15%** del **PIL** dell'**Unione** (2.500 miliardi di euro).

L'intervento mira a **superare** le **significative carenze** delle **norme vigenti** riscontrate dalla valutazione pubblicata dalla Commissione europea nel 2025 (v. *infra*) e a orientare la spesa pubblica verso il **perseguimento** degli **obiettivi strategici** dell'Unione, tra cui l'integrazione del mercato unico, l'autonomia economica, la sicurezza, la sostenibilità sociale ed ecologica e l'innovazione.

La proposta prevede l'**abrogazione** delle **direttive vigenti** in materia e il **consolidamento** delle disposizioni relative agli appalti contenute in alcuni **atti settoriali**.

È prevista, in particolare, l'abrogazione della direttiva sulle concessioni (dir. 2014/23/UE), della direttiva sugli appalti (dir. 2014/24/UE) e della direttiva sui settori speciali (dir. 2014/25/UE), nonché la modifica del regolamento sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia (reg. (CE) n. 1370/2007), del regolamento sulle batterie (reg. (UE) 2023/1542), del regolamento sulle spedizioni di rifiuti (reg. (UE) 2024/1157), del regolamento sull'approvvigionamento di materie prime critiche (reg. (UE) 2024/1252), del regolamento sulle tecnologie a zero emissioni nette (reg. (UE) 2024/1735), del regolamento sulla progettazione ecocompatibile per i prodotti sostenibili (reg. (UE) 2024/1781), del regolamento sulla ciberresilienza (reg. (UE) 2024/2847), del regolamento sulla commercializzazione dei prodotti da costruzione (reg. (UE) 2024/3110), del regolamento sugli imballaggi (reg. (UE) 2025/40), della direttiva sui rifiuti (2008/98/CE), della direttiva sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi (dir. (UE) 2019/882), della direttiva sull'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate (dir. (UE) 2022/2381), della direttiva sull'efficienza energetica (dir. (UE) 2023/1791) e della direttiva sul dovere di diligenza delle imprese (dir. (UE) 2024/1760).

Più avanti saranno presentati nel dettaglio i **contenuti della proposta** (v. *infra*). Giova preliminarmente fornire una sintesi delle principali misure, per poi soffermarsi su quelle che assumono **maggiore rilevanza** ai fini della **valutazione di sussidiarietà**.

La proposta in sintesi

Le principali novità

Un unico regolamento

- Le **tre direttive** su appalti pubblici e concessioni sono sostituite da un **unico regolamento** (art. 146).
- Il regolamento riunisce in un unico quadro i **motivi di esclusione**, obbligatori e facoltativi; per quelli obbligatori non è ammessa la **dimostrazione dell'affidabilità** (artt. 25-26).
- Le **disposizioni orizzontali** sulle scelte di acquisto sono riunite per priorità: ambiente, sociale, innovazione, sicurezza e resilienza (artt. 50-69 e 147).
- Un'**unica delega** alla Commissione sui **requisiti ambientali obbligatori**, a tempo indeterminato, sostituisce le deleghe settoriali (artt. 54 e 141).
- Le **concessioni** confluiscono nel regolamento, con adattamenti legati alla loro specificità (artt. 114-126).

Procedure più flessibili

- Le procedure principali diventano due, **aperta** e **dinamica**, che l'acquirente può svolgere con o senza criteri di selezione e con o senza negoziazioni (artt. 31 e 33-40).
- La **procedura di innovazione** serve a rispondere a una **sfida sociale** per la quale il mercato non offre soluzioni adeguate (artt. 41-45).
- La **procedura speciale**, senza gara, è ammessa solo in **casi tassativi**, tra cui l'estrema urgenza e le situazioni di crisi o di emergenza (artt. 46-48).
- I **criteri di selezione** sono limitati a quanto necessario e proporzionato; l'ammissibilità degli operatori è verificata con un **servizio elettronico** della Commissione (artt. 27 e 133).
- Il **miglior rapporto qualità/prezzo** diventa il criterio *standard*: la qualità pesa almeno il **30 per cento** dei punti (il 50 per cento negli appalti ad alta intensità di manodopera), salvo deroghe motivate (artt. 4 e 98).
- Il **subappalto integrale** è vietato e gli offerenti indicano già nell'offerta le parti da subappaltare e i subappaltatori proposti (art. 24).

Sicurezza e preferenza europea

- Negli appalti che presentano rischi per la sicurezza o l'incolumità pubblica gli acquirenti adottano **misure di tutela** adeguate (art. 66).
- Gli acquirenti individuati come **soggetti critici** prevedono, se del caso, requisiti di **resilienza** e di **sicurezza dell'approvvigionamento** (art. 69).
- Gli acquirenti escludono i **fornitori ad alto rischio** di componenti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) destinati alle risorse TIC chiave (art. 66, par. 5).
- Gli operatori, i beni, i servizi e i lavori **«contemplati»** sono trattati alla pari di quelli dell'Unione. Sono contemplati quelli originari di un paese terzo che aderisce all'accordo dell'Organizzazione mondiale del commercio sugli appalti pubblici o che ha concluso con l'Unione un accordo commerciale o un'unione doganale, purché l'appalto rientri negli impegni assunti dall'Unione con quell'accordo. Verso tutti gli altri gli acquirenti possono applicare requisiti di **preferenza europea** (artt. 70-77).

Ecosistema digitale e *governance*

- Nasce un **ecosistema digitale** comune, basato su una **rete di interoperabilità** tra le piattaforme e su norme semantiche armonizzate (artt. 127-133).
- La Commissione mette a disposizione una propria **piattaforma** per gli appalti elettronici e un **servizio elettronico di verifica dell'ammissibilità**, fondato sul principio *una tantum*: le informazioni si forniscono una sola volta (artt. 132-133).
- **Spazi di dati** nazionali e dell'Unione raccolgono le informazioni sull'intero ciclo di vita dei contratti (artt. 134-136).
- Gli Stati membri **monitorano** il sistema degli appalti, designano un'**autorità nazionale di coordinamento** e adottano una **strategia di professionalizzazione** (artt. 137-139).

Chi è «contemplato»: il quadro della preferenza europea

Parità di trattamento per i paesi terzi contemplati dagli impegni dell'Unione, possibili restrizioni per gli altri (artt. 70-77)

Un operatore economico, o un bene, un servizio o un lavoro, proviene da un paese terzo

Il paese di origine è legato all'Unione da un accordo internazionale sugli appalti pubblici e l'appalto rientra negli impegni che l'Unione ha assunto con quell'accordo? (art. 70)

L'acquirente lo verifica per ogni procedura, con uno strumento *online* gratuito della Commissione (art. 71); l'origine si determina secondo l'art. 74

SÌ

Contemplato

È contemplato l'operatore originario di un paese terzo che:

- è parte dell'**accordo dell'Organizzazione mondiale del commercio sugli appalti pubblici** (AAP), se l'appalto rientra negli impegni assunti dall'Unione in base all'accordo e ai suoi allegati
- ha concluso con l'Unione un **accordo commerciale** bilaterale o multilaterale, alle condizioni dell'accordo e se l'appalto rientra negli impegni sugli appalti ivi previsti
- ha concluso con l'Unione un accordo che istituisce un'**unione doganale**, alle stesse condizioni

Alle stesse condizioni sono contemplati i beni, i servizi e i lavori originari di quei paesi (art. 70, parr. 1 e 2).

Il contemplato è trattato **alla pari** di chi proviene dall'Unione: l'acquirente non può discriminarlo né applicargli i requisiti di preferenza europea (art. 4, par. 2).

La qualifica va verificata **appalto per appalto**: un operatore di un paese che aderisce all'AAP non è contemplato in un appalto che non rientra negli impegni dell'Unione.

NO

Non contemplato

L'acquirente **può** applicare requisiti di preferenza europea (art. 73):

- **limitare la partecipazione** agli operatori e ai subappaltatori dell'Unione o contemplati e respingere le offerte degli altri (par. 1)

se lo indica nella sintesi pubblica di gara (par. 3), può inoltre:

- **richiedere** che i beni, i servizi, i lavori o loro componenti siano **dell'Unione o contemplati** (par. 2, lett. a)
- **ridurre il prezzo** o attribuire **punti aggiuntivi**, ai soli fini della valutazione (par. 2, lett. b)
- **respingere le offerte** in cui la quota dell'Unione o contemplata è inferiore al **50 per cento** (par. 2, lett. c)

Salvaguardia

L'acquirente può non applicare i requisiti, anche quelli imposti con atto delegato, ad esempio se non esistono alternative ragionevoli o i costi sarebbero sproporzionati (art. 76)

può togliere la qualifica

può rendere obbligatori i requisiti

Poteri della Commissione (atti delegati)

Con atti delegati che modificano l'articolo 70, può **escludere dalla qualifica di contemplati** operatori, beni, servizi o lavori di determinati paesi terzi: se il paese non concede il trattamento nazionale in violazione dei propri impegni, per evitare dipendenze che minaccino la sicurezza dell'approvvigionamento o in base ad altre eccezioni dell'accordo, come la tutela della sicurezza economica (art. 72).

Con atti delegati che modificano l'articolo 73, può **imporre** agli acquirenti di applicare i requisiti di preferenza europea verso i non contemplati, ove ciò sia nell'interesse dell'Unione (art. 75).

La ripartizione delle competenze tra la Commissione europea e gli Stati membri

(artt. 29 e 127-139)

AMBITO DI INTERVENTO	COMMISSIONE EUROPEA		STATI MEMBRI
Comunicazioni elettroniche nelle procedure di appalto	Istituisce o designa la **rete di interoperabilità** che collega le piattaforme per gli appalti elettronici e gestisce una **propria piattaforma**, messa a disposizione di acquirenti e operatori (artt. 128 e 132)	← possono imporne l'uso	Possono **imporre** ai propri acquirenti pubblici l'uso della piattaforma della Commissione, con almeno dodici mesi di preavviso; vigilano sui prestatori di servizi per gli appalti elettronici e stabiliscono le **sanzioni** (artt. 131 e 132, par. 3)
Verifica dell'ammissibilità degli operatori	Istituisce e gestisce il **servizio elettronico di verifica dell'ammissibilità** (motivi di esclusione, criteri di selezione, origine), che opera tramite lo strumento digitale per le credenziali d'impresa (art. 133)	← collegano le banche dati	Entro il **15 giugno 2029** garantiscono allo strumento l'accesso gratuito alle **banche dati nazionali**: casellari giudiziari, registri delle imprese, banche dati fiscali e previdenziali, registri delle procedure concorsuali (art. 29)
Raccolta e pubblicazione dei dati sugli appalti	Istituisce lo **spazio di dati sugli appalti pubblici dell'Unione**, archivio centrale delle informazioni provenienti dagli spazi nazionali (art. 135)	← lo alimentano entro dieci giorni	Istituiscono o designano lo **spazio nazionale di dati**, che raccoglie le informazioni sull'intero ciclo degli appalti, compresi i contratti sotto soglia di valore pari ad almeno **10.000 euro** (art. 134)
Monitoraggio del sistema degli appalti	Analizza il funzionamento degli appalti nell'Unione e **ogni tre anni** fornisce un'analisi dell'intero sistema (art. 137, par. 3)	← riferiscono ogni tre anni	**Monitorano** le prestazioni del proprio sistema, ne pubblicano i risultati almeno una volta all'anno e, se emergono carenze strutturali, adottano un **piano d'azione** (art. 137, parr. 1 e 2)
Coordinamento e professionalizzazione	Riceve dall'autorità nazionale di coordinamento le informazioni sulle **carenze sistemiche** nell'applicazione della preferenza europea (art. 73, par. 4)	← punto di contatto unico	Designano un'**autorità nazionale di coordinamento** e adottano una **strategia di professionalizzazione** degli acquirenti pubblici (artt. 138 e 139)

Nella tabella di marcia "**Un'Europa, un mercato**", concordata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea a margine della riunione informale dei Capi di Stato o di Governo dell'Unione europea che si è tenuta a Cipro il 24 aprile 2026, si prevede l'**adozione** della proposta **entro la fine del 2027**.

Il dibattito in seno al Consiglio

La posizione del Governo italiano

Da fonti informali si apprende che, in sede di Consiglio, il **Governo italiano** avrebbe espresso **rilievi critici** sulla **scelta dello strumento giuridico** del **regolamento**, e avrebbe ribadito la **preferenza per la direttiva**. La stessa posizione sarebbe stata sostenuta da numerose altre delegazioni, tra cui: Francia, Germania, Estonia, Bulgaria, Paesi Bassi, Finlandia, Austria, Polonia, Croazia, Cipro, Lettonia, Slovenia, Repubblica Ceca, Romania e Portogallo.

Il Governo italiano avrebbe inoltre segnalato la **complessità** e la **durata** della **transizione** alla nuova disciplina, con il **rischio** di un **rallentamento** della **spesa pubblica**.

La posizione degli altri Stati membri

Secondo fonti informali, tutte le delegazioni intervenute durante la prima presentazione della proposta in Consiglio avrebbero assicurato un **approccio costruttivo** al negoziato e sostenuto le **priorità** della **semplificazione**, della concorrenza e dell'accesso alle procedure delle piccole e medie imprese (PMI).

In particolare, la **Francia** avrebbe insistito su un approccio strategico e sui temi della resilienza e della sicurezza, insieme a Estonia, Finlandia, Slovacchia, Lituania e Paesi Bassi. La **Danimarca** si sarebbe invece soffermata sul tema dell'apertura del mercato a tutti gli offerenti qualificati e, insieme alla **Slovacchia**, sulla necessità di focalizzarsi sulla sostanza della proposta piuttosto che sulla forma giuridica, trovando aperture da parte di **Paesi Bassi**, **Romania**, **Lituania** e **Lussemburgo**. **Paesi Bassi** e **Croazia** avrebbero espresso perplessità sulla scelta di disciplinare gli appalti pre-commerciali in una proposta separata (v. *infra*).

Francia e **Polonia**, infine, avrebbero messo in guardia dall'idea che un regolamento riduca di per sé la complessità. Secondo la Francia, il regolamento sposterebbe la complessità dalla periferia al centro, dove è più difficile da gestire, rendendo necessari interventi delle Corti e correttivi. La **Polonia** avrebbe **paventato** un **allungamento** dei **negoziati** rispetto alla scadenza di **fine 2027** prevista dalla tabella di marcia "Un'Europa, un mercato".

Al riguardo, si ricorda che all'**Italia** spetterà la **presidenza del Consiglio** dell'Unione europea nel **primo semestre del 2028**.

La posizione del Parlamento europeo

Il dibattito in Plenaria

Durante un dibattito nella sessione plenaria del 14 settembre 2026, i **gruppi politici** hanno **accolto nel complesso positivamente** la proposta di regolamento presentata dal Vicepresidente esecutivo della Commissione Séjourné, sostenendo gli obiettivi di riforma e semplificazione del settore. In particolare:

- il Partito popolare europeo (**PPE**) ha espresso **apprezzamento** in relazione al consolidamento delle norme in un unico testo, all'istituzione di una **piattaforma digitale europea** integrata con i sistemi nazionali e alla valorizzazione della qualità e dell'innovazione nelle procedure di gara;
- l'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici (**S&D**) ha chiesto di **superare** il **criterio** del **prezzo più basso** e di **rafforzare** le **tutele** per i **lavoratori** e per l'**ambiente**, sostenendo anche le misure a favore delle PMI e dell'industria europea contro la concorrenza sleale;
- **Renew** Europe ha sostenuto la proposta per l'**uso strategico** delle **risorse pubbliche**, il superamento del criterio del prezzo e la semplificazione a vantaggio delle imprese;
- i **Verdi** hanno apprezzato le norme sulla digitalizzazione, ma hanno **criticato** l'**assenza** di **criteri ambientali** e **sociali obbligatori** per tutti gli appalti;
- la **Sinistra** ha chiesto di escludere dagli appalti le imprese che non rispettano i **diritti dei lavoratori** o **eludono le imposte** in Europa;
- i Patrioti per l'Europa (**PfE**) hanno ritenuto la **preferenza europea priva di efficacia** in mancanza di una reale reciprocità nell'apertura dei mercati.

La risoluzione sugli appalti pubblici

Il Parlamento europeo aveva adottato, il 9 settembre 2025, una risoluzione in cui chiede una **revisione del quadro normativo** in materia di appalti pubblici al fine di razionalizzare gli oneri a carico delle amministrazioni aggiudicatrici e di garantire trasparenza, certezza giuridica e flessibilità. Secondo il Parlamento, la **complessità** delle norme, considerato che le versioni aggiornate delle direttive vigenti arrivano fino a una lunghezza di 907 pagine complessive, **colpisce** in modo sproporzionato **le PMI**, le **imprese locali** e i contraenti nazionali, riducendo la diversità delle offerte e compromettendo gli appalti sostenibili e innovativi.

La risoluzione richiama la relazione speciale n. 28/2023 della Corte dei conti europea secondo cui, dall'entrata in vigore delle **direttive vigenti**, il **livello di concorrenza è diminuito** e, nella maggior parte degli Stati membri, è **aumentata** la quota di aggiudicazioni **esclusivamente** basate sul criterio del **prezzo più basso**. Inoltre, gli appalti **transfrontalieri diretti** rappresentano **solamente** il **5%** del totale.

In particolare, la risoluzione:

- chiede di **aggiudicare** un maggior numero di **appalti** sulla base del **miglior rapporto qualità/prezzo**;

- chiede una **revisione** dei **motivi di esclusione**, per rispondere ai rischi di frode, corruzione e infiltrazione criminale;
- auspica una **preferenza** per i beni e i servizi europei in **settori strategici mirati**, previa una valutazione d'impatto approfondita, nel rispetto degli impegni internazionali e senza finalità protezionistiche;
- invita a **escludere** gli **offerenti** di **Paesi terzi** che **non garantiscono**, sulla base di accordi con l'UE, un **accesso reciproco** al mercato per gli offerenti europei;
- invita la Commissione a valutare se la disciplina sulla durata delle concessioni rifletta adeguatamente gli investimenti dei concessionari.

In relazione allo **strumento giuridico**, il Parlamento europeo sottolineava le differenze giuridiche e amministrative tra gli Stati membri e i loro sistemi di appalto e riconosce i vantaggi del formato della direttiva, che consente tale diversità pur garantendo coerenza giuridica e rispetto reciproco dei sistemi nazionali. Invitava tuttavia la Commissione a **valutare** lo **strumento giuridico più appropriato**.

Motivazioni e contesto dell'intervento

Le motivazioni dell'intervento

Nel 2025, la Commissione europea ha pubblicato (unicamente in lingua inglese) una valutazione degli effetti delle direttive vigenti tra il 2016 e il 2024, ove si rileva che la **complessità** e la **mancanza di flessibilità** delle norme creano una notevole **incertezza giuridica** per acquirenti pubblici e operatori economici, che devono inoltre rispettare una moltitudine di **disposizioni sovrapposte** e **talora incoerenti**, contenute in oltre cinquanta atti settoriali, che determinano **oneri amministrativi sproporzionati** e **inefficienze procedurali**.

Il documento rileva inoltre:

- il persistere delle aggiudicazioni basate esclusivamente sul prezzo e la limitata diffusione di requisiti sociali, ambientali e di innovazione, in linea con quanto già rilevato dalla relazione del 2023 della Corte dei conti europea;
- la mancata chiarezza delle norme riguardanti l'accesso al mercato delle imprese di paesi terzi;
- il carattere frammentario dei sistemi di appalti elettronici, che impedisce un monitoraggio e una vigilanza efficiente.

La Commissione europea sostiene che la proposta di regolamento in esame mira ad affrontare tali carenze.

La coerenza con le altre proposte legislative presentate

La legge europea sull'innovazione

Contestualmente alla proposta in esame, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento recante l'**Atto legislativo europeo a favore dell'innovazione** (*European Innovation Act*), volto a contribuire allo sviluppo, al

finanziamento e all'espansione delle idee più innovative in Europa (sul quale, si veda il *dossier* predisposto dal Servizio RUE). Tra le altre cose, la proposta mira a stabilire norme comuni per l'esecuzione di appalti di servizi di ricerca e sviluppo (c.d. **appalti di R&S**) introducendo norme comuni per tale tipologia di appalti, compresi quelli pre-commerciali e transfrontalieri congiunti, con criteri di aggiudicazione basati su **qualità e innovazione** e non solo sul prezzo.

In particolare, vi si prevede che **almeno il 50%** del peso complessivo dei criteri di aggiudicazione sia attribuito ad **elementi qualitativi** e **almeno il 15%** a criteri direttamente connessi all'**innovazione**. Inoltre, la proposta stabilisce che l'accesso agli appalti di R&S è riconosciuto, salvo deroghe, agli operatori degli Stati membri e dei Paesi terzi rispetto ai quali l'Unione europea ha assunto specifici impegni internazionali in tema di apertura degli appalti. È infine introdotta, a tutela dell'**autonomia strategica dell'UE**, una **preferenza per i fornitori europei** negli appalti di R&S, con possibilità di deroga qualora non vi siano alternative europee idonee o la differenza di costo risulti sproporzionata.

Da fonti informali si apprende che, nell'ambito del **dibattito in sede di Consiglio**, sarebbe emersa tra le delegazioni un'**ampia condivisione** sulle **finalità politiche** della proposta, segnatamente sull'esigenza di ridurre il divario tra ricerca e commercializzazione e di utilizzare maggiormente la domanda pubblica per sostenere l'innovazione. Le maggiori **preoccupazioni** sembrerebbero concentrarsi sul **rapporto** tra la proposta e la contestuale **revisione della normativa generale sugli appalti pubblici** e sul rischio di frammentazione del quadro normativo tra i vari strumenti.

Al termine dell'**esame ai fini della verifica di conformità con il principio di sussidiarietà**, la XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati ha adottato, il 28 ottobre 2026, un documento recante una **valutazione conforme**, che sottolinea **tuttavia** la necessità che, nel corso del negoziato, **venga chiarito** il **rapporto** con la **proposta** sugli **appalti pubblici** al fine di scongiurare il rischio di frammentazione normativa.

Le altre proposte legislative presentate

La Commissione europea ha recentemente presentato **proposte legislative settoriali contenenti disposizioni relative agli appalti pubblici**. In particolare:

- l'art. 100 della proposta ***Cybersecurity Act* 2.0** prevede che i **soggetti stabiliti** in un **Paese terzo** che desta **preoccupazioni** per la **cibersicurezza**, o controllati da tale paese, da un soggetto ivi stabilito o da un suo cittadino, **non saranno autorizzati**, tra le altre cose, a **partecipare** alle procedure di **appalto pubblico** in relazione alla fornitura di componenti di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) o componenti che comprendono l'utilizzo di tali componenti per le risorse TIC chiave ai sensi della proposta (v. *dossier* predisposto dal Servizio RUE);
- l'art. 30 della proposta sullo **sviluppo del *cloud* e dell'IA** stabilisce che le **amministrazioni** aggiudicatrici che **acquistano** servizi di ***cloud***

computing per proprio uso esclusivo **devono utilizzare servizi** che **rispettino** i **livelli di affidabilità** dell'Unione stabiliti dal quadro per la sovranità nel settore del *cloud computing* (v. *dossier* predisposto dal Servizio RUE);

- la proposta ***Chips Act* 2.0** introduce misure volte ad aumentare la resilienza della catena di approvvigionamento dei semiconduttori, prevedendo che le amministrazioni aggiudicatrici possano richiedere **dichiarazioni sulla sicurezza dell'approvvigionamento** negli **appalti pubblici** relativi a **infrastrutture critiche** (v. *dossier* predisposto dal Servizio RUE);
- la proposta sull'**accelerazione industriale** istituisce un **quadro per** l'**applicazione** dei **requisiti di origine UE** e in **materia di basse emissioni** di carbonio a prodotti e servizi appartenenti a settori strategici nell'ambito degli appalti pubblici e dei regimi di sostegno pubblico (v. *dossier* predisposto dal Servizio RUE).

Nel documento adottato il 27 maggio 2026, al termine dell'esame ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà della proposta sull'accelerazione industriale, la **XIV Commissione** (Politiche dell'UE) della Camera dei deputati ha sostenuto la **necessità di riconoscere gli appalti pubblici come leve strategiche** per sostenere la **decarbonizzazione** e accompagnare la **trasformazione industriale**, e ha ravvisato l'**esigenza di garantire coerenza** tra tale proposta e la revisione del quadro normativo dell'Unione in materia di appalti.

Alla luce di ciò, nella relazione illustrativa della proposta, la Commissione europea sostiene l'esigenza di **assicurare** l'**allineamento** delle predette disposizioni al quadro orizzontale istituito dal regolamento in esame, precisando di ritenere essenziale che i colegislatori tengano conto di tale necessità. Sempre secondo la Commissione, ciò vale tanto più in materia di **preferenza europea**, in quanto **approcci settoriali divergenti potrebbero compromettere** in modo grave la **certezza del diritto**, la **parità di trattamento degli operatori economici** e il corretto **funzionamento del mercato interno**.

La valutazione d'impatto

La valutazione d'impatto elaborata in inglese dalla Commissione europea (la cui sintesi è disponibile anche in italiano) ha individuato, come mostra la figura che segue, **diverse opzioni strategiche** in relazione a **quattro ambiti di intervento**.

Le opzioni strategiche esaminate nella valutazione di impatto

Semplificazione e flessibilità

Opzione 1

Modifica mirata delle tre direttive vigenti: negoziazioni, modifiche più agevoli (rettifiche, ad esempio in caso di errori) e interazione con il mercato; rinvio ai motivi di esclusione settoriali, norme più chiare per gli appalti in situazioni di crisi e modello dinamico di *governance* dei rischi per le concessioni.

Opzione 2 — prescelta

Riunisce le tre direttive in un unico strumento; riduce a due le procedure principali (aperta con negoziazione facoltativa e dinamica), con una procedura di innovazione e una procedura eccezionale con pubblicazione solo a posteriori, anche per le situazioni di emergenza; integra i motivi di esclusione settoriali.

Appalti verdi, sociali e per l'innovazione

Opzione 1

Miglior rapporto qualità/prezzo come metodo di aggiudicazione *standard*, con meccanismo «conformità o spiegazione»; chiarimenti su definizioni, marchio Ecolabel UE e legame con l'oggetto dell'appalto; divieto di subappalto integrale; nuova procedura per l'innovazione con diritti di proprietà intellettuale ai fornitori.

Opzione 2 — prescelta

Sviluppa l'opzione 1 integrando le disposizioni orizzontali in materia di appalti pubblici ecologici e sociali contenute negli atti settoriali.

Opzione 3

Miglior rapporto qualità/prezzo obbligatorio, obiettivi vincolanti e uso obbligatorio dei criteri del marchio Ecolabel UE; divieto di subappalto oltre il secondo livello e di trasferimento dei diritti di proprietà intellettuale, salvo che sia giustificato per fornire servizi pubblici; integrazione dei requisiti settoriali su «cosa acquistare».

Preferenza europea

Opzione 1

Codifica la giurisprudenza della Corte di giustizia in un quadro volontario: gli acquirenti pubblici possono limitare la partecipazione di operatori o prodotti di paesi terzi privi di un accordo con impegni relativi all'appalto in questione.

Opzione 2 — prescelta

Comprende l'opzione 1 e fornisce un quadro coerente per le future disposizioni di preferenza europea negli atti settoriali, con meccanismi per l'acquisto di prodotti *Made in Europe* ove previsto e sostegno all'attuazione da parte degli acquirenti pubblici.

Opzione 3

Obbligo di preferenza europea: partecipazione riservata esclusivamente agli operatori dell'Unione e dei paesi contemplati.

Mercato digitale

Opzione 1 — prescelta

Interconnessione dei sistemi nazionali di appalti elettronici in un unico mercato integrato dell'UE (pubblicazione dei bandi, presentazione delle offerte, aggiudicazione, monitoraggio dell'attuazione) e rete di dati tra livello nazionale e dell'Unione.

Opzione 2

Mercato unico centralizzato dell'UE per gli appalti elettronici, in sostituzione dei sistemi nazionali.

Fonte: elaborazione Servizio RUE su dati della sintesi della relazione sulla valutazione di impatto

Come illustrato nel precedente schema, l'opzione prescelta dalla Commissione europea in materia di "semplificazione e flessibilità" prevede di riunire le tre direttive vigenti in "un unico strumento giuridico", senza che ne sia specificata la natura di

regolamento o direttiva. La valutazione d'impatto, dunque, non indica la preferenza per l'uno o l'altro strumento e la scelta del regolamento è motivata unicamente nella relazione illustrativa (v. infra).

L'impatto economico dell'opzione prescelta

Nel complesso, la Commissione europea stima che l'**adozione** della **proposta** di regolamento in esame possa **determinare** un **risparmio netto sostanziale** sia per gli operatori economici sia per gli acquirenti pubblici.

Gli impatti economici dell'opzione prescelta

La valutazione di impatto sostiene che i risparmi deriveranno principalmente dall'istituzione dell'ecosistema digitale degli appalti e, per i soli operatori economici, dalla semplificazione delle procedure.

Categoria di soggetti	Costi ricorrenti	Risparmi ricorrenti	Risparmi netti	Risparmio netto medio per procedura
Operatori economici	477 mln €	1.047 mln €	**570 mln €**	≈ 8,9%
Acquirenti pubblici	141 mln €	220 mln €	**79 mln €**	≈ 4,4%

Fonte: elaborazione Servizio RUE su dati della valutazione di impatto e della relativa sintesi

Si segnala l'opportunità di approfondire, anche acquisendo il giudizio del Governo, gli impatti economici sulle PMI prospettati dalla proposta.

La consultazione dei portatori di interessi

La Commissione europea informa di aver **consultato** i **portatori di interessi** mediante diversi canali, tra cui la pubblicazione di un **invito a presentare contributi** e l'apertura di una **consultazione pubblica** tra novembre 2025 e gennaio 2026. Riferisce inoltre di aver interloquito con gli **Stati membri**, con alcuni **gruppi di esperti**, tra cui quello sugli appalti pubblici e quello sugli appalti pubblici elettronici, nonché con le **parti sociali** e le organizzazioni non governative (ONG). Infine la Commissione sostiene di aver prestato specifica attenzione alla partecipazione delle **PMI**, consultate anche mediante un apposito *panel*.

Nel complesso, secondo la Commissione, i portatori di interessi hanno concordato sulla **necessità di superare il criterio del prezzo più basso**, **aumentare** la **flessibilità nelle procedure e ridurre gli oneri amministrativi** tramite il processo di **digitalizzazione**. La Commissione riferisce inoltre che gran parte dei consultati si è espressa a favore dell'introduzione di una priorità per i beni e servizi europei in settori strategici, anche con la previsione di meccanismi di **preferenza europea**. Le PMI hanno indicato come priorità, invece, la **semplificazione**, la **digitalizzazione** e una **maggiore disponibilità dei dati**, e hanno sottolineato le difficoltà causate dalla divergenza delle modalità di attuazione a livello nazionale.

L’attuale disciplina degli appalti pubblici in Italia

Il contesto all’interno del quale interviene la proposta di regolamento in esame è complesso e articolato: per quanto concerne l’**Italia**, la normativa europea oggetto di riforma è stata **recepita** mediante l’adozione del **codice dei contratti pubblici**, attualmente oggetto di una **procedura d’infrazione** per presunte difformità rispetto agli obblighi fissati dal quadro normativo europeo.

Il Codice dei contratti pubblici (a cura del Servizio Studi della Camera)

Il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante il **Codice dei contratti pubblici**, è stato emanato al fine di **recepire** le **direttive europee** in materia di appalti e concessioni, in attuazione della norma di delega contenuta nella legge n. 11/2016. Successivamente è stata approvata la legge n. 78/2022 recante delega al Governo in materia di contratti pubblici, la cui approvazione rappresentava uno specifico **traguardo** del **PNRR**, che ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per adeguare la disciplina a quella del diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e al fine di **razionalizzare**, riordinare e **semplificare** la **disciplina vigente**, nonché di **evitare** l’**avvio** di **procedure di infrazione** da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione di quella avviata (v. *infra*).

In attuazione di tale delega è stato emanato il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante il nuovo **Codice dei contratti pubblici**, in sostituzione del precedente.

In tema di **finanza di progetto** si segnala che il nuovo Codice ha **confermato** il **diritto di prelazione** del **promotore** già previsto dal precedente Codice. Tale diritto, lo si ricorda, è stato **recentemente dichiarato incompatibile** con la disciplina europea dalla sentenza della Corte di giustizia dell’Unione del 5 febbraio 2026, causa C-810/24 (*Urban Vision*), ed è oggetto di interlocuzioni con la Commissione europea nell’ambito della terza lettera di messa in mora complementare della procedura di infrazione in corso (v. *infra*).

Un corposo intervento **correttivo del Codice** dei contratti pubblici è stato operato con il decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, che si è incentrato su dieci temi ritenuti prioritari dal Governo per assicurare la piena funzionalità delle norme di settore dei contratti pubblici.

Per approfondimenti, si rinvia al *dossier* predisposto dal Servizio Studi.

La procedura d’infrazione in corso

Con la **lettera di messa in mora** del 24 gennaio 2019, la Commissione europea ha avviato nei confronti dell’**Italia**, ai sensi dell’articolo 258 TFUE, la **procedura di infrazione** n. 2018/2273, in merito alla **mancata conformità** della legislazione nazionale con le **direttive vigenti** in materia di appalti pubblici e concessioni. Nell’ambito della procedura, la Commissione ha inviato al Governo italiano, il 27

novembre 2019, una **lettera di messa in mora complementare** per richiedere maggiori informazioni sulle norme nazionali di recepimento.

Dalla relazione concernente l'impatto finanziario derivante dagli atti e dalle procedure giurisdizionali e di precontenzioso con l'UE, aggiornata al secondo semestre 2024 e trasmessa dal Ministro dell'economia e delle finanze al Parlamento e alla Corte dei conti il 30 ottobre 2025, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, si apprende che la Commissione europea ha rilevato il **contrasto con l'ordinamento europeo** delle disposizioni nazionali riguardanti:

- il **divieto** per i subappaltatori di ricorrere a loro volta a **ulteriori subappaltatori**;
- il **duplice divieto**, per gli operatori che concorrono all'aggiudicazione di appalti pubblici, di **avvalersi** in due o più **dello stesso ausiliario** e, per l'**operatore** di cui si sia avvalso un altro concorrente, di **partecipare** egli stesso **alla medesima gara**;
- il **divieto** a carico del concorrente all'aggiudicazione di **ricorrere**, per tutte le componenti dell'appalto, all'istituto dell'**avvalimento** di altri operatori, **qualora** l'appalto pubblico includa **componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica** il cui **valore superi il 10%** del valore dell'intero appalto.

Secondo la Commissione europea, i predetti divieti costituirebbero **limitazioni eccessive della libera concorrenza**, poiché **formulati in termini assoluti**.

Il 6 aprile 2022 l'Italia ha ricevuto una seconda **lettera di messa in mora complementare** in cui la Commissione europea, pur prendendo atto dei progressi compiuti nell'adeguamento al quadro normativo europeo, ha invitato il Governo ad affrontare le **questioni ancora aperte** e **ulteriori ipotesi** di **presunta contrarietà** della disciplina italiana al diritto europeo, segnatamente in relazione a:

- la possibilità che sia il legislatore nazionale a stabilire a priori il **vincolo** per le **stazioni appaltanti**, in ciascun caso in cui il concorrente candidato all'appalto sia un raggruppamento di imprese, di **esigere** che il soggetto concorrente **capogruppo** possieda i requisiti richiesti **in misura maggioritaria** ed esegua l'appalto nella stessa misura;
- le ipotesi in cui un appalto pubblico può essere aggiudicato tramite procedura negoziata **senza previa pubblicazione del bando di gara**, che non coinciderebbero con quelle di "estrema urgenza" disciplinate dalla normativa dell'UE e potrebbero determinare, secondo la Commissione, un **pericoloso allargamento dell'ambito di applicazione** di tale procedura;

Nella propria relazione, **il Governo italiano sostiene di aver provveduto ad adempiere** a tale osservazione mediante l'introduzione dell'articolo 24-*ter* nel decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 agosto 2023, n. 103.

- la necessità che anche i contratti di valore inferiore alle soglie, disciplinati dall'ordinamento italiano, qualora presentino un interesse transfrontaliero certo, siano aggiudicati nel rispetto dei principi generali di trasparenza, parità tra operatori e **apertura alla concorrenza**, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione.

Infine, l'8 ottobre 2025 l'Italia ha ricevuto una terza **lettera di messa in mora complementare**, in cui la Commissione sostiene che le norme nazionali sulle **procedure di aggiudicazione** nella **finanza di progetto** (c.d. *project financing*) e sulla **divulgazione dei segreti tecnici e commerciali** relativi alle offerte nelle gare d'appalto **non siano ancora conformi** agli obblighi europei.

Coerenza con i princìpi dei Trattati in materia di competenza dell'UE

Base giuridica

La **base giuridica** della proposta è individuata dalla Commissione europea nell'articolo 114 TFUE, in quanto l'obiettivo principale consiste nell'istituire un quadro degli appalti pubblici efficiente e armonizzato nell'Unione.

L'articolo **114 TFUE** prevede che Parlamento europeo e Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative al **ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative** degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il **funzionamento** del **mercato interno**.

La Commissione europea sostiene che, **sebbene** alcune disposizioni riguardino questioni relative agli obiettivi dell'articolo 173 TFUE o perseguano aspetti inerenti all'ambito di applicazione dell'articolo 207 TFUE, il loro **carattere accessorio** rispetto all'obiettivo primario della proposta non sia sufficiente a giustificare il ricorso a tali articoli come basi giuridiche.

L'articolo **173 TFUE** consente al Parlamento europeo e al Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, di decidere misure specifiche, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari, destinate a **sostenere le azioni degli Stati membri** al fine di assicurare le condizioni necessarie alla **competitività dell'industria dell'Unione**. L'articolo **207 TFUE** prevede che, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, il Parlamento europeo e il Consiglio adottano le misure che definiscono il **quadro di attuazione della politica commerciale comune**. Nella specie, si tratta delle norme della proposta relative all'accesso al mercato dell'Unione europea da parte di operatori di Paesi terzi.

La Corte di giustizia dell'UE ha stabilito in diverse pronunce, ad esempio con la sentenza ***British American Tobacco*** del **2002** (causa C-491/01) che, quando un atto dell'UE persegue una **duplice finalità** o possiede una duplice componente, e **una** di queste è **identificabile** come **principale** o **preponderante**, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto dev'essere avere **un'unica base giuridica**, vale a dire quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante.

Nella valutazione di impatto (v. *supra*), la Commissione europea ritiene che non sia più opportuno ricorrere agli articoli 53 e 62 TFUE che costituivano, assieme al citato articolo 114 TFUE, la base giuridica delle **direttive vigenti**; ciò, tenuto conto dell'**evoluzione della legislazione** dell'Unione, dell'esistenza di **atti settoriali** che armonizzano **aspetti estranei alle procedure di appalto** e degli **obiettivi perseguiti** dalla proposta in esame.

Si segnala al riguardo che il ricorso all'articolo 53 TFUE precluderebbe la possibilità di adottare un regolamento. Il paragrafo 1 di tale articolo consente al Parlamento europeo e al Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, di stabilire direttive intese al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste.

Sussidiarietà

La Commissione europea giustifica la **necessità di un intervento** legislativo a livello di Unione europea in ragione della **persistente frammentazione delle normative nazionali** in materia di appalti pubblici. Secondo la Commissione, in assenza di un intervento dell'UE, la normativa continuerebbe a produrre **risultati insufficienti** sotto il profilo della sostenibilità, della resilienza delle catene di approvvigionamento e dell'autonomia strategica dell'Unione. Il **valore aggiunto dell'intervento** consiste nel garantire un **approccio armonizzato** in tutti gli Stati membri, ritenuto indispensabile per una semplificazione efficace; risultato che gli Stati membri non potrebbero conseguire singolarmente.

In aggiunta, sottolinea la Commissione, il trattamento degli operatori economici di Paesi terzi negli appalti pubblici è ricompreso, in linea con la recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, nella **politica commerciale comune** e pertanto, facendo tale politica parte delle **competenze esclusive dell'UE** ai sensi dell'articolo 3, par. 1, lett. *e)*, TFUE, una regolamentazione potrebbe essere adottata **unicamente a livello europeo**.

Proporzionalità

La Commissione sostiene che la proposta **rispetta** il **principio di proporzionalità** poiché **si limita** a **quanto necessario** per **conseguire l'obiettivo** di garantire un quadro normativo in materia di appalti pubblici più efficiente, trasparente e coerente. In particolare, ritiene che:

- l'**interconnessione dei sistemi nazionali di appalti elettronici** in un ecosistema digitale dell'UE sia necessaria per ridurre la frammentazione, gli oneri amministrativi e i costi di conformità, nonché per agevolare la partecipazione transfrontaliera;
- i **requisiti in materia di preferenza europea** rispondano al contesto geopolitico attuale, nel pieno rispetto degli impegni internazionali dell'Unione. Sarebbero inoltre concepiti in modo da non imporre oneri finanziari sproporzionati ai bilanci degli acquirenti pubblici;

- l'adozione del **miglior rapporto qualità/prezzo** come criterio di aggiudicazione *standard*, integrato da un meccanismo "**conformità o spiegazione**" (c.d. *comply or explain*), sia necessaria per conseguire gli obiettivi dell'Unione in materia sociale, ambientale e di innovazione. I rischi di frode e di irregolarità sarebbero ovviati dalla presenza di alcune garanzie, in particolare dall'obbligo che i criteri di qualità restino **collegati all'oggetto dell'appalto**.

Nella griglia di valutazione della sussidiarietà, disponibile solo in lingua inglese, la Commissione afferma che la proposta consente agli Stati membri di adattarne l'attuazione, all'interno di parametri comuni, alle differenze di struttura amministrativa, di tradizione giuridica e di competenze regionali.

Scelta dell'atto giuridico: il regolamento

Nella relazione illustrativa della proposta, la Commissione europea sottolinea che lo **strumento più idoneo** è il **regolamento** poiché, a suo avviso, la fusione delle direttive e la razionalizzazione dell'architettura procedurale consentono di **superare** la persistente **frammentazione** e l'**insufficiente armonizzazione** degli strumenti vigenti. Pertanto, ritiene che l'adozione di un regolamento possa migliorare la coerenza della normativa ed evitare una divergenza tra gli ordinamenti nazionali, preservando, al contempo, la flessibilità necessaria. La Commissione aggiunge che il regolamento evita i **ritardi legati al recepimento** e le divergenze che potrebbero emergere con una direttiva.

Si segnala che la scelta del regolamento rappresenta uno degli elementi più sensibili della proposta, come già emerso in seno al Consiglio (v. supra), e incide sulla valutazione dei profili di sussidiarietà e di proporzionalità.

Principali contenuti della proposta

La proposta, composta da **149 articoli** e **otto allegati**, è divisa in **sette parti**, a loro volta suddivise in titoli e capi. Le disposizioni sono di seguito **raggruppate per aree tematiche**, con una **particolare attenzione** per quelle rilevanti ai fini della valutazione sul rispetto del **principio di sussidiarietà** in quanto definiscono il rapporto tra la disciplina europea e quella nazionale, gli obblighi posti a carico degli Stati membri e i poteri attribuiti alla Commissione europea.

Ambito di applicazione, soggetti rilevanti e contratti

Ambito di applicazione e soglie (artt. 1-3)

Il regolamento stabilisce norme in materia di **appalti pubblici** di lavori, forniture o servizi e di **concessioni** di lavori o servizi acquistati da uno o più **acquirenti pubblici** presso uno o più operatori economici, il cui valore stimato sia **pari o superiore alle soglie** fissate dall'articolo 2 (art. 1, par. 1).

Gli appalti di valore inferiore sono esclusi dal suo ambito di applicazione: per tali appalti, gli **Stati membri** restano dunque **liberi di disciplinare l'aggiudicazione**.

Il regolamento disciplina le **norme procedurali** di aggiudicazione, gli aspetti della **pianificazione** e dell'**esecuzione** dei contratti, gli **obiettivi strategici** da perseguire, un quadro per l'uso di un **ecosistema digitale comune** e i meccanismi per garantire l'efficienza e la responsabilità degli appalti (art. 1, par. 2). Esso invece:

- **non disciplina** il diritto amministrativo o contrattuale generale degli Stati membri, al di là di tali materie, e **non incide** sull'organizzazione della pubblica amministrazione, compreso il controllo finanziario e di bilancio della spesa pubblica, né sui sistemi di sicurezza sociale (art. 1, par. 3);
- è soggetto all'articolo 346 TFUE, per cui **non osta** alle misure degli Stati membri necessarie per la tutela della **sicurezza nazionale** (art. 1, par. 4);
- non pregiudica la libertà degli Stati membri di istituire **servizi di interesse economico generale** e di stabilirne organizzazione e finanziamento, nel rispetto delle norme sugli aiuti di Stato, né la decisione delle autorità pubbliche di svolgere **direttamente** funzioni pubbliche (art. 1, par. 5);
- non si applica ai **trasferimenti di competenze** non remunerati tra acquirenti pubblici, che sono considerati questioni di **organizzazione interna** (art. 1, par. 6).

Le **soglie** sono quelle riportate nella tabella seguente (art. 2, par. 1). Rispetto alle direttive vigenti restano **invariate**, con un'unica eccezione: per gli **appalti di servizi sociali, sanitari e educativi** aggiudicati dagli enti che operano nei **settori dei servizi di pubblica utilità**, la soglia scende da **1.000.000** di euro, prevista dall'art. 15, lett. c), direttiva 2014/25/UE, a **750.000 euro**, valore già fissato dall'art. 4, lett. d), della direttiva 2014/24/UE.

La Commissione **verifica ogni due anni** che le soglie corrispondano a quelle dell'**accordo sugli appalti pubblici** (**AAP**) dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e, se necessario, le rivede secondo il metodo di calcolo dell'accordo; determina inoltre il loro controvalore nelle valute nazionali degli Stati membri che non hanno adottato l'euro e pubblica le soglie rivedute nella *Gazzetta ufficiale* dell'Unione europea (art. 3).

A tal fine le è conferito il potere di adottare **atti delegati**, anche con la **procedura d'urgenza** (art. 2, par. 2, e art. 3, par. 6).

Le soglie di applicazione del regolamento

(art. 2, par. 1; valori al netto dell'IVA)

Tipo di contratto	Soglia
Appalti pubblici di lavori e concessioni	5.404.000 EUR
Appalti di forniture e servizi aggiudicati dalle autorità dell'amministrazione centrale (allegato I)	140.000 EUR

Tipo di contratto	Soglia
Appalti di forniture e servizi aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali	216.000 EUR
Appalti di forniture e servizi aggiudicati dagli enti aggiudicatori che operano nei settori dei servizi di pubblica utilità (parte II, titolo I, capo 2)	432.000 EUR
Appalti di servizi sociali, sanitari e educativi aggiudicati ai sensi dell'articolo 58	750.000 EUR

Va rilevato che la soglia di 750.000 euro per i servizi sociali, sanitari e educativi, non è vincolata dall'accordo dell'OMC sugli appalti, e peraltro non risulta essere stata rivista dal 2014 in poi. Di conseguenza, l'inflazione ha per effetto di estendere progressivamente l'ambito di applicazione del regolamento a sempre più servizi sociali e sanitari, organizzati soprattutto a livello nazionale e locale. Si segnala inoltre che la proposta estende tale soglia anche agli enti che operano nei settori dei servizi di pubblica utilità. Potrebbe pertanto valutarsi l'opportunità di prevederne l'adeguamento periodico all'inflazione.

Principi, obiettivi politici e definizioni (artt. 4-6)

L'aggiudicazione degli appalti si fonda sul **principio del miglior rapporto qualità/prezzo**, che contribuisce all'efficienza della spesa e degli investimenti pubblici (art. 4, par. 1). Gli acquirenti pubblici:

- devono trattare gli **operatori economici dell'Unione** e quelli "**contemplati**", cioè originari di Paesi terzi legati all'Unione da impegni internazionali in materia di appalti (art. 70; v. *infra*), **su un piano di parità e senza discriminazioni**, agendo in modo trasparente e proporzionato (art. 4, par. 2);
- devono adottare misure adeguate a **garantire l'integrità della procedura** e a prevenirne i rischi per l'imparzialità e l'equità, senza concepire gli appalti in modo da sottrarli al regolamento o da limitare indebitamente la concorrenza (art. 4, par. 3);
- devono adottare misure adeguate affinché, nell'esecuzione, gli **operatori economici** rispettino gli **obblighi ambientali, sociali e del lavoro** stabiliti dal **diritto dell'Unione**, dal **diritto nazionale**, dai **contratti collettivi** e dalle **convenzioni internazionali** elencato nell'**allegato II** (otto convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro – OIL, e quattro convenzioni ambientali) (art. 4, par. 4).

Gli appalti pubblici devono essere orientati al conseguimento degli **obiettivi politici strategici dell'Unione**, in particolare: la **competitività**, attraverso un mercato interno prospero, il sostegno all'innovazione e il rafforzamento della base manifatturiera e industriale pulita; gli **obiettivi ambientali e climatici**; la **giustizia sociale**, condizioni di lavoro eque e una società inclusiva, anche attraverso il

dialogo sociale; la **sicurezza**, la protezione, la resilienza e la sicurezza economica dell'Unione, anche attraverso l'indipendenza strategica (art. 5).

L'**articolo 6** reca **27 definizioni**, tra cui quelle di acquirente pubblico, sintesi pubblica, dettaglio dell'appalto, appalto ad alta intensità di manodopera e sfida sociale.

Acquirenti pubblici (artt. 7-10)

Sono **acquirenti pubblici** le **amministrazioni aggiudicatrici** (art. 7) e gli **enti aggiudicatori** che svolgono attività nei settori dei servizi di pubblica utilità (art. 8), come illustrato nell'infografica seguente. Gli Stati membri notificano alla Commissione, entro tre mesi, le modifiche relative alle autorità dell'amministrazione centrale elencate nell'**allegato I**, che la Commissione aggiorna con **atti delegati** (art. 7, parr. 2 e 5).

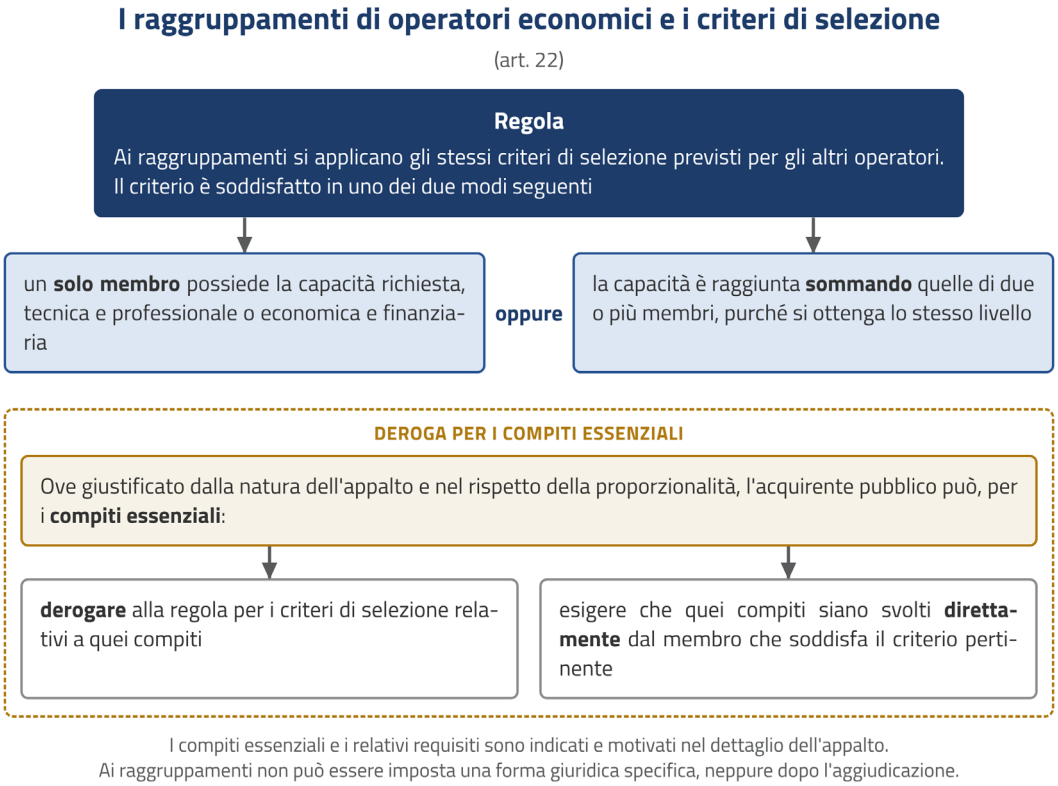


Gli acquirenti pubblici possono aggregare la domanda attraverso **centrali di committenza** (art. 9) e svolgere **appalti congiunti**, anche con acquirenti di **altri Stati membri**, regolando con un accordo responsabilità, diritto nazionale applicabile e organo competente per i ricorsi (art. 10).

Operatori economici (artt. 21-24)

Gli acquirenti **non** possono imporre agli operatori una **forma giuridica specifica**, né respingere un operatore autorizzato nello Stato di stabilimento per il solo fatto che la normativa dello Stato dell'appalto richiede che sia persona fisica o giuridica (art. 21).

Ai **raggruppamenti** di operatori si applicano gli **stessi criteri** di selezione degli altri operatori; non può essere loro imposta una forma giuridica specifica, nemmeno dopo l'aggiudicazione, e va evitato ogni ostacolo ingiustificato legato alle dimensioni dei partecipanti, in particolare per le **PMI** (art. 22). L'infografica seguente illustra la regola e le **deroghe** ammesse per i c.d. **compiti essenziali**.



La procedura d'infrazione n. 2018/2273, cui l'Italia è attualmente soggetta (v. supra), contesta la normativa interna per cui la capogruppo deve sempre avere i requisiti ed eseguire le prestazioni in maggioranza. L'art. 22 del regolamento esclude ostacoli ingiustificati legati alle dimensioni dei partecipanti ai raggruppamenti e ammette solo la riserva dei c.d. compiti essenziali, decisa caso per caso dall'acquirente. Essendo la norma europea finalizzata a favorire le PMI nei raggruppamenti, andrebbe verificata la compatibilità dei requisiti nazionali sulla composizione dei raggruppamenti.

Per soddisfare i criteri di selezione, l'operatore economico può **fare affidamento sulle capacità di altri soggetti**, a prescindere dalla natura giuridica dei legami con essi. L'acquirente ne verifica i requisiti e impone la sostituzione del soggetto privo di un criterio di selezione o colpito da un motivo di esclusione obbligatorio; può imporla per i motivi facoltativi. Può inoltre esigere la **responsabilità solidale** per la capacità economica e finanziaria e, per la capacità

tecnica e professionale, che sia il soggetto terzo a **eseguire** i lavori o i servizi (art. 23).

Il **subappalto è ammesso solo in parte**: l'appalto non può essere subappaltato per intero, né ulteriormente subappaltato in tutti i suoi elementi (art. 24, par. 1).

Gli acquirenti pubblici **impongono** agli offerenti di indicare **già nell'offerta** le parti dell'appalto che intendono subappaltare e i **subappaltatori proposti** (art. 24, par. 2, primo comma). Dopo l'aggiudicazione e prima dell'esecuzione, possono chiedere al contraente principale informazioni sui compiti subappaltati e sull'identità dei subappaltatori; la richiesta è **obbligatoria** per gli appalti di **lavori**, per i servizi da prestare presso l'impianto sotto la diretta supervisione dell'acquirente, per gli appalti che presentano **rischi per la sicurezza** o l'incolumità pubblica (art. 66) e per quelli in cui si applicano i requisiti di **preferenza europea** (art. 73). Le modifiche successive vanno comunicate appena possibile (art. 24, par. 2, secondo, terzo e quarto comma).

L'acquirente pubblico **impone** la sostituzione del subappaltatore colpito da un motivo di esclusione **obbligatorio** e **può** imporla per un motivo **facoltativo** (art. 24, par. 3). Se ha applicato requisiti di preferenza europea o misure di sicurezza, l'operatore può introdurre o sostituire un subappaltatore solo se questo li soddisfa (art. 24, par. 4). Ove giustificato dalla natura dell'appalto, l'acquirente può riservare al contraente principale l'esecuzione diretta di **compiti essenziali**, indicandoli e motivandoli nel dettaglio dell'appalto (art. 24, par. 5). Resta ferma la responsabilità del contraente principale (art. 24, par. 6).

Il rispetto degli obblighi ambientali, sociali e del lavoro da parte dei subappaltatori è garantito dalle **autorità nazionali competenti**. Gli **Stati membri possono adottare o mantenere** misure supplementari proporzionate per **limitare il subappalto**, se hanno individuato un **rischio più elevato**, debitamente giustificato, di inosservanza degli obblighi in materia di diritto sociale e del lavoro (art. 24, par. 7).

L'indicazione dei subappaltatori già nell'offerta, oggi rimessa alla scelta dell'amministrazione aggiudicatrice o dello Stato membro (art. 71, par. 2, della direttiva 2014/24/UE), diventerebbe pertanto obbligatoria. Potrebbe pertanto risultare utile se tale obbligo possa comprimere la partecipazione degli operatori economici di minori dimensioni, che non sempre sono in grado di individuare i subappaltatori in quella fase.

Si segnala inoltre che l'articolo 24 vieta solo il subappalto integrale e consente agli Stati membri di introdurre limiti ulteriori soltanto in presenza di un rischio più elevato, debitamente giustificato, di inosservanza degli obblighi sociali e del lavoro. Andrebbe valutato l'impatto di tale previsione sulla disciplina nazionale corrispondente (il divieto di subappalto c.d. "a cascata"), già oggetto della citata procedura d'infrazione n. 2018/2273 (v. supra), in cui il margine degli Stati membri si ridurrebbe ulteriormente.

Concessioni (artt. 114-118)

Alle **concessioni** di lavori e di servizi (parte IV) si applicano, salvo diversa disposizione, le norme sugli appalti pubblici (art. 114). Nella concessione l'operatore è remunerato dal **diritto di gestire** l'opera o il servizio, eventualmente accompagnato da un prezzo, e assume il **rischio operativo** (art. 115). Gli **articoli da 116 a 118** disciplinano le concessioni miste, le **concessioni escluse** (illustrate nell'infografica seguente) e il calcolo del valore stimato.

Le concessioni escluse

(art. 117, in aggiunta alle esclusioni degli artt. 78-85)

Trasporto aereo
servizi basati sul rilascio di una **licenza di esercizio** ai sensi del regolamento (CE) n. 1008/2008

Trasporto di passeggeri
servizi pubblici di trasporto di passeggeri ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007

Acqua potabile
messa a disposizione o gestione di **reti fisse** e loro alimentazione con acqua potabile

Attività connesse all'acqua
ingegneria idraulica, irrigazione o drenaggio (**oltre il 20 %** di acqua potabile) e **trattamento delle acque reflue**

Lotterie
servizi di lotteria aggiudicati da uno Stato membro a un operatore in base a un **diritto esclusivo**

Diritti esclusivi
concessioni basate su un **diritto esclusivo** conformi alla legislazione dell'Unione sull'accesso ai mercati dell'allegato III

Attività nel settore dei servizi di pubblica utilità ed esenzioni (artt. 11-20)

Gli **articoli da 11 a 18** individuano le attività che fanno scattare il regime degli **enti aggiudicatori** nei settori del gas e dell'energia termica, dell'elettricità, dell'acqua, dei trasporti, dei porti e aeroporti, dei servizi postali e dell'estrazione di fonti di energia.

Le attività nei settori dei servizi di pubblica utilità

(artt. 11-18)

Settore	Attività rientranti nel regolamento	Attività non rilevanti
Gas ed energia termica (art. 12)	Messa a disposizione o gestione di reti fisse che forniscono un servizio al pubblico per la produzione, il trasporto o la distribuzione di gas o di energia termica; alimentazione di tali reti	Alimentazione da parte di un ente diverso da un'amministrazione aggiudicatrice, se la produzione è l'inevitabile risultato di altre attività e non supera il 20 % del fatturato dell'ente (media dei tre anni precedenti)
Elettricità (art. 13)	Messa a disposizione o gestione di reti fisse che forniscono un servizio al pubblico per la produzione, il trasporto o la distribuzione di elettricità; alimentazione di tali reti	Alimentazione da parte di un ente diverso da un'amministrazione aggiudicatrice, se la produzione serve al consumo dell'ente per altre attività e non supera il 30 % della sua produzione totale (media triennale)

Settore	Attività rientranti nel regolamento	Attività non rilevanti
Acqua (art. 14)	Messa a disposizione o gestione di reti fisse per l'acqua potabile e loro alimentazione; se collegati a tali attività, progetti di ingegneria idraulica, irrigazione o drenaggio con oltre il 20 % di acqua potabile e smaltimento o trattamento delle acque reflue	Alimentazione da parte di un ente diverso da un'amministrazione aggiudicatrice, alle stesse condizioni previste per l'elettricità (30 % della produzione di acqua potabile)
Trasporti (art. 15)	Messa a disposizione o gestione di reti di trasporto ferroviario, tranviario, filoviario, mediante autobus, sistemi automatizzati o cavo; la rete esiste se il servizio è fornito alle condizioni operative stabilite dall'autorità competente (tratte, capacità, frequenza)	–
Porti e aeroporti (art. 16)	Sfruttamento di un'area geografica per mettere a disposizione dei vettori aerei, marittimi o fluviali aeroporti, porti marittimi o interni e altri terminali di trasporto	–
Servizi postali (art. 17)	Servizi postali (raccolta, smistamento, instradamento e distribuzione), compresi quelli esclusi dal servizio universale; servizi diversi, come la gestione della posta e gli invii pubblicitari privi di indirizzo, resi da un ente che fornisce anche servizi postali	Servizi diversi da quelli postali, quando sono direttamente esposti alla concorrenza (art. 19)
Estrazione di fonti di energia (art. 18)	Sfruttamento di un'area geografica per l'estrazione di petrolio o di gas e per la prospezione o l'estrazione di carbone o di altri combustibili solidi	–

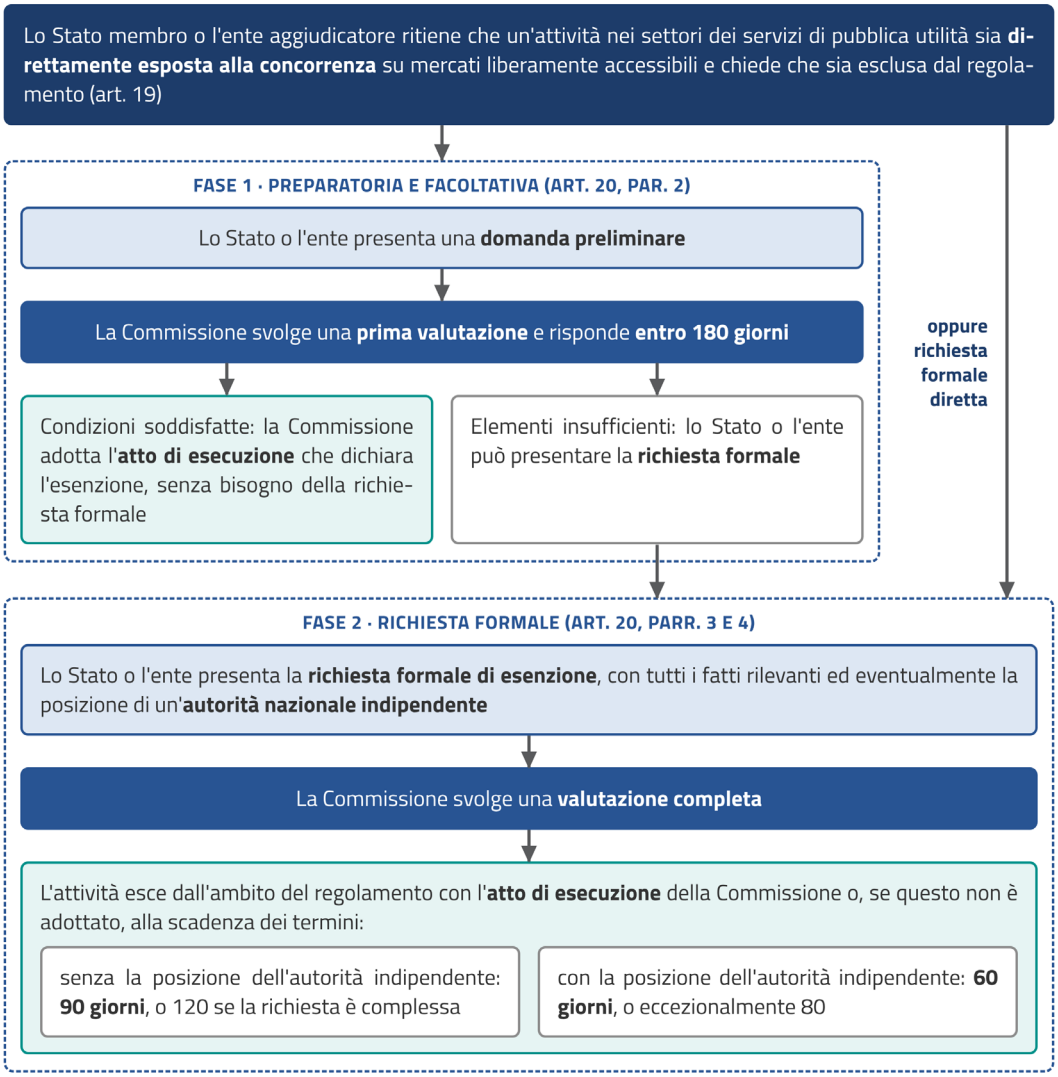
Ai fini degli articoli 12, 13 e 14, l'alimentazione comprende la generazione o la produzione e la vendita all'ingrosso e al dettaglio; la produzione di gas mediante estrazione, ai sensi dell'art. 11, rientra nell'articolo 18.

Il regolamento **non** si applica alle attività **direttamente esposte alla concorrenza** su mercati liberamente accessibili in una determinata area geografica, quando ciò sia stabilito da un **atto di esecuzione** della Commissione. L'esposizione si valuta in base alle caratteristiche dei prodotti o servizi, all'esistenza di alternative, ai prezzi e alla presenza di più fornitori; il mercato si considera liberamente accessibile se lo Stato membro ha attuato e applica gli atti dell'Unione elencati nell'**allegato IV** (art. 19).

La **procedura di esenzione**, che può essere avviata dallo Stato membro o dall'ente aggiudicatore, è illustrata nell'infografica seguente (art. 20).

L'esenzione dal regolamento delle attività direttamente esposte alla concorrenza

(artt. 19 e 20)



La richiesta formale può essere presentata anche durante la fase 1. I termini sono prorogabili con l'accordo dello Stato o dell'ente e sono sospesi in attesa di informazioni complete; la richiesta si considera ritirata se una richiesta di informazioni resta senza risposta per 180 giorni.

Contratti esclusi e misti (artt. 78-87)

Gli **articoli da 78 a 85 escludono** dall'ambito di applicazione del regolamento i contratti riportati nelle infografiche seguenti. Per gli **affidamenti a soggetti controllati** (*in house*), gli **Stati membri possono mantenere o adottare disposizioni nazionali più severe** (art. 80, par. 5).

I contratti esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento

(artt. 78-80)

Difesa e sicurezza (art. 78)

- appalti rientranti nella **direttiva 2009/81/CE**, anche sotto soglia o esclusi dagli articoli 12 e 13 della stessa
- appalti per i quali gli **interessi essenziali di sicurezza** dello Stato non possono essere tutelati con misure meno invasive
- appalti che obbligherebbero lo Stato a **divulgare informazioni** contrarie a tali interessi (art. 346 TFUE)
- appalti dichiarati **segreti** o con **speciali misure di sicurezza**, se lo Stato ritiene insufficienti misure meno invasive

Ricerca e sviluppo (art. 79)

Appalti che comprendono **esclusivamente servizi di ricerca e sviluppo**.

L'esclusione **non opera** se l'appalto comprende altri elementi, in particolare quando la sperimentazione e la convalida fanno parte della procedura di innovazione o la ricerca è integrata come tecnica per l'innovazione (art. 61).

Soggetti controllati (art. 80)

Affidamenti a persone giuridiche su cui l'acquirente esercita, anche congiuntamente, un **controllo analogo** a quello sui propri servizi, che svolgono **oltre l'80 %** delle attività per i controllanti e non hanno partecipazione diretta di capitali privati, salvo forme senza controllo né veto previste dalla legge nazionale.

Gli Stati membri possono mantenere o adottare disposizioni più severe.

Gli altri contratti esclusi

(artt. 81-85)

Cooperazione pubblico-pubblico (art. 81)

Contratti tra amministrazioni aggiudicatrici che cooperano per obiettivi comuni, per sole **ragioni di interesse pubblico**, se svolgono sul mercato **meno del 20 %** delle attività interessate.

Cooperazione locale e regionale (art. 82)

Affidamento reciproco di compiti tra **autorità regionali o locali**, o uso delle rispettive risorse, anche a titolo oneroso, se il compito è svolto con **risorse proprie**.

Imprese collegate (art. 83)

Appalti di un ente aggiudicatore, o di una sua *joint venture*, a un'**impresa collegata** che realizza con il gruppo **almeno l'80 %** del fatturato medio triennale.

Joint venture (art. 84)

Appalti tra una *joint venture* di enti aggiudicatori costituita per **almeno tre anni** e gli enti che la compongono.

Altri appalti esclusi (art. 85)

- servizi aggiudicati a un altro acquirente pubblico titolare di un **diritto esclusivo**
- **reti pubbliche** e servizi di **comunicazione elettronica**
- appalti soggetti alle procedure di **accordi internazionali**, organizzazioni internazionali o istituzioni finanziarie internazionali che finanziano il progetto
- acquisto o locazione di **terreni, fabbricati** esistenti e altri beni immobili
- programmi destinati ai **servizi di media**
- **rappresentanza legale** e servizi connessi all'esercizio di pubblici poteri, compresi quelli notarili; **arbitrato e conciliazione**
- **servizi finanziari** e di investimento, servizi delle banche centrali e operazioni con il FESF e il MES; servizi di valutazione nella risoluzione delle banche
- **sovvenzioni, finanziamenti, investimenti e prestiti**
- **difesa civile, protezione civile** e prevenzione dei pericoli prestate da organizzazioni senza scopo di lucro, escluso il trasporto in ambulanza
- servizi per **campagne politiche** aggiudicati da un partito in campagna elettorale
- **contratti di lavoro**; trasporto pubblico di passeggeri per **ferrovia o metropolitana**
- **servizi di pubblica utilità**: acquisto di acqua o di energia e combustibili da parte di enti dei rispettivi settori; rivendita o locazione a terzi senza diritti speciali o esclusivi; attività estranee ai settori o svolte fuori dall'Unione senza sfruttare reti o aree dell'Unione

Le esclusioni degli articoli 80 e 81 non si applicano se l'appalto è subappaltato integralmente senza procedura di appalto.

Per i **contratti misti** con elementi della difesa e della sicurezza (direttiva 2009/81/CE o **articolo 346 TFUE**) l'acquirente può aggiudicare appalti distinti o, se giustificato da ragioni oggettive, un appalto unico (art. 86); gli altri contratti misti seguono la disciplina dell'**oggetto principale** (art. 87).

Semplificazione procedurale e accesso al mercato

Procedure relative ai contratti pubblici

Fasi preliminari e disposizioni generali (artt. 30-33)

Gli acquirenti pubblici **possono** svolgere **consultazioni di mercato** per preparare l'appalto e conoscere il mercato, anche in relazione alle soluzioni innovative; le annunciano con una sintesi pubblica (art. 110) e possono acquisire informazioni e consulenze da pubblico, esperti indipendenti, autorità pubbliche e operatori, in forma scritta o orale o mediante dimostrazioni di prototipi, nel rispetto dei principi di parità di trattamento, non discriminazione, concorrenza leale e trasparenza. La partecipazione alla consultazione **non pregiudica l'ammissibilità** dell'operatore alla procedura (art. 30).

Le procedure di aggiudicazione si riducono a **quattro** (art. 31):

- la **procedura aperta** e la **procedura dinamica**, utilizzabili per qualsiasi tipo di lavori, forniture o servizi;
- la **procedura di innovazione**, per rispondere a una **sfida sociale** per la quale non è stata individuata una soluzione esistente appropriata sul mercato;
- la **procedura speciale**, ammessa **solo** nei casi tassativi previsti dagli articoli 47 e 48.

Il **valore stimato** dell'appalto si basa sull'**importo massimo** da spendere per l'intera durata, comprese tutte le forme di pagamento (premi, onorari, commissioni, interessi) e il valore totale di **opzioni e rinnovi**. Se per la stessa esigenza si concludono più contratti successivi, il calcolo si basa sul valore degli appalti ricorrenti dello stesso tipo nei **dodici mesi** precedenti o nell'esercizio precedente, rettificato per tenere conto dei cambiamenti previsti, oppure sul valore stimato di quelli dei dodici mesi successivi al contratto iniziale (art. 32).

Le **negoziazioni** sono ammesse nelle procedure aperta, dinamica e di innovazione, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di parità di trattamento, garantendo in ogni ciclo un'**effettiva concorrenza** e tutelando gli interessi commerciali dei partecipanti. Possono riguardare tutte le **caratteristiche non essenziali** dei lavori, delle forniture e dei servizi, ma **non** i motivi di esclusione, i criteri di selezione e i criteri di aggiudicazione; la sintesi pubblica di gara indica gli elementi non negoziabili e le negoziazioni non possono modificare in modo sostanziale l'oggetto dell'appalto. Possono svolgersi in più cicli, al termine di ciascuno dei quali l'acquirente può ridurre il numero dei partecipanti in base ai

criteri di aggiudicazione; concluse le negoziazioni, gli operatori rimasti presentano un'**offerta finale** (art. 33).

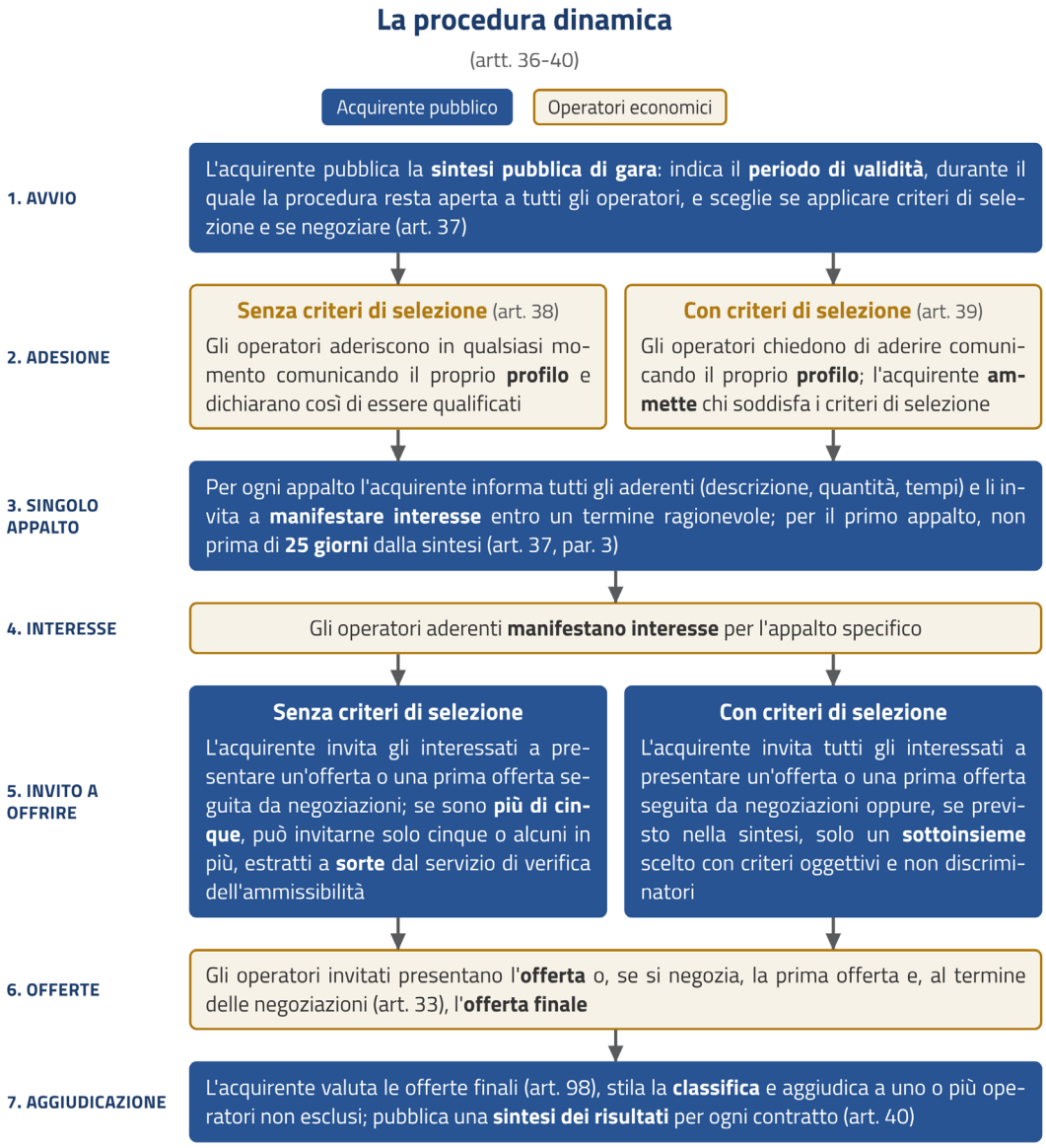
Procedura aperta (artt. 34-35)

Nella **procedura aperta** ogni operatore interessato presenta una prima offerta, entro un termine non inferiore a **20 giorni** dalla pubblicazione della sintesi pubblica di gara, e l'appalto è aggiudicato sulla base delle prime offerte o, se l'acquirente negozia, delle offerte finali (art. 34). Il contratto è concluso secondo il **diritto dello Stato membro** dell'acquirente pubblico, fatto salvo il termine sospensivo previsto dalle direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE sulle procedure di ricorso (art. 35).



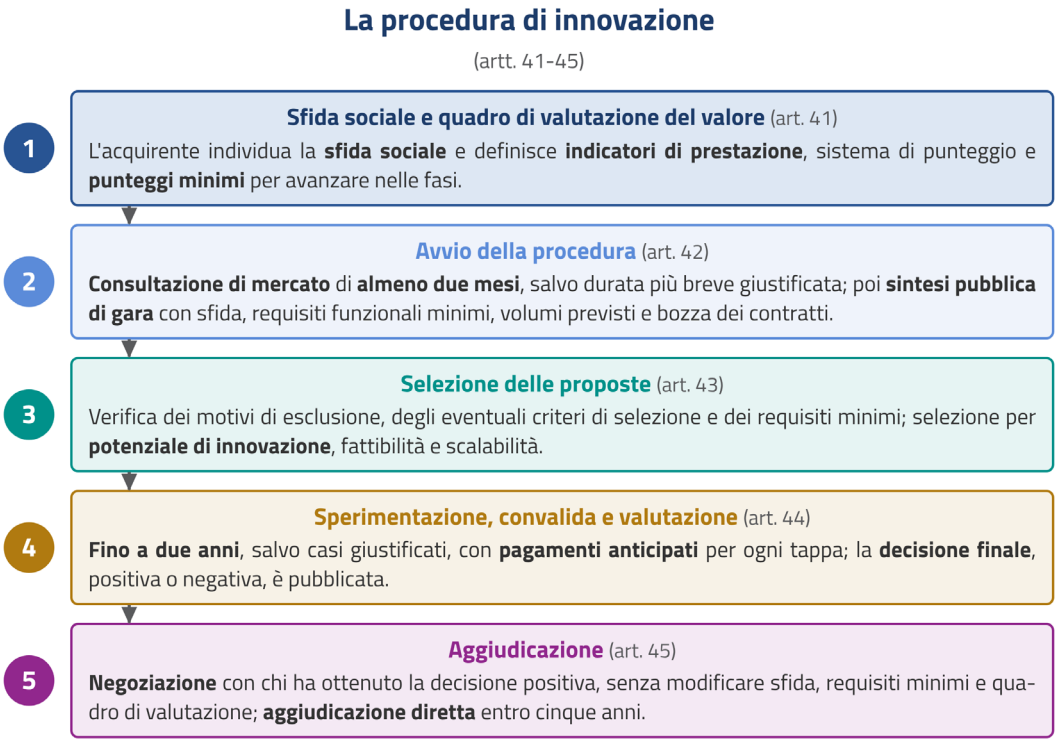
Procedura dinamica (artt. 36-40)

La **procedura dinamica** resta aperta, per tutto il periodo di validità, agli operatori che vi aderiscono; i singoli appalti sono aggiudicati tra gli aderenti.



Procedura di innovazione (artt. 41-45)

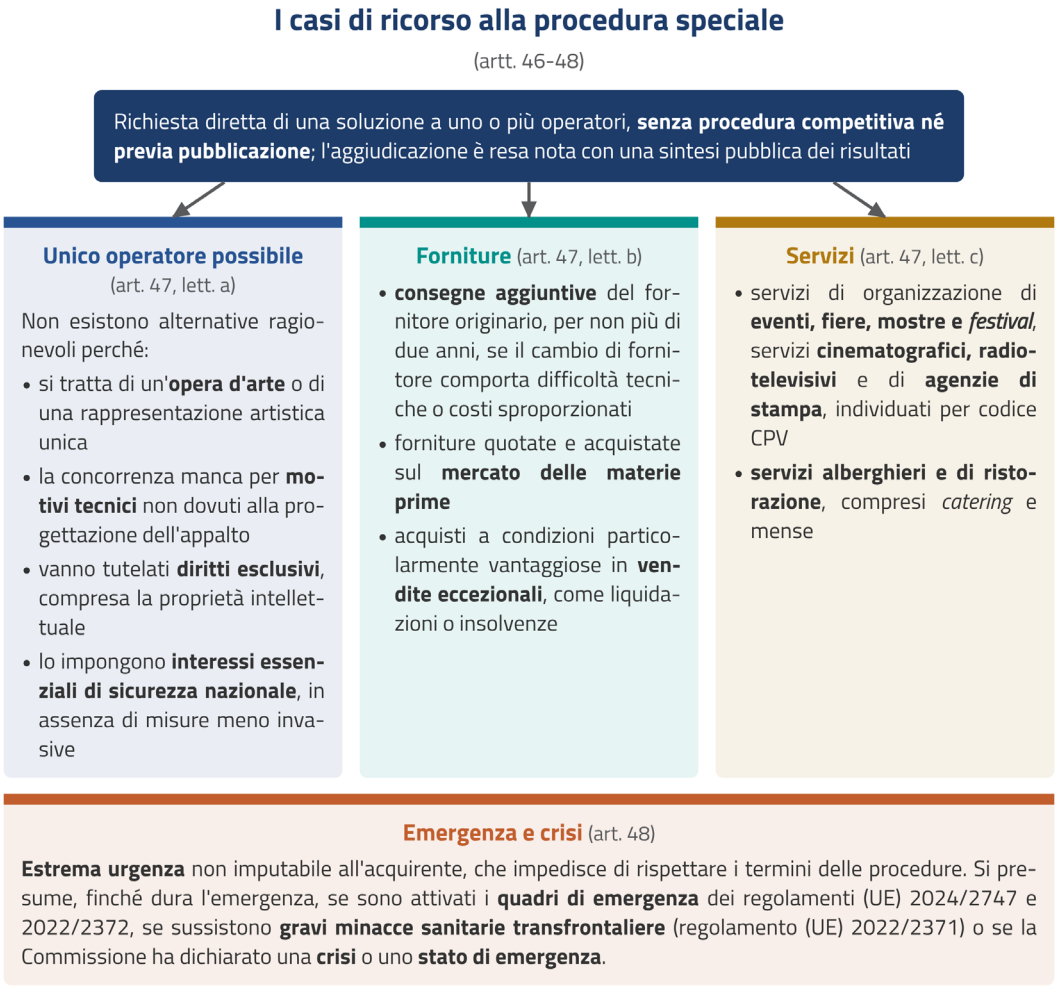
La **procedura di innovazione** si articola in cinque fasi, dalla definizione della sfida sociale all'aggiudicazione dell'appalto per la realizzazione della soluzione.



Procedura e strumenti speciali (artt. 46-49)

La **procedura speciale** consente di chiedere una soluzione **direttamente** a uno o più operatori, **senza procedura competitiva né previa pubblicazione**, nella forma di un invito a negoziare, di una richiesta di offerta o di una richiesta di fornitura dietro fattura; l'aggiudicazione rispetta i principi di non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza ed è resa nota con una **sintesi pubblica dei risultati** (art. 46). Vi si può ricorrere, nel rispetto degli impegni internazionali dell'Unione, **solo** nei casi riportati nell'infografica seguente (art. 47) e nelle situazioni di **estrema urgenza** non imputabili all'acquirente, che si presumono sussistenti, finché dura l'emergenza, quando sono attivati i quadri di emergenza dell'Unione, sussistono gravi minacce transfrontaliere per la salute o la Commissione ha dichiarato una crisi (art. 48).

La procedura speciale – che consente di rivolgersi direttamente a uno o più operatori senza procedura competitiva né previa pubblicazione – sarebbe dunque ammessa soltanto nei soli casi tassativi degli artt. 47-48, che costituiscono un elenco chiuso e direttamente applicabile. Di conseguenza, andrebbe valutata, anche acquisendo il giudizio del Governo, la possibilità di coordinamento del nuovo regolamento con le ipotesi di procedura negoziata senza bando previste dal diritto nazionale, nei margini consentiti dalle direttive in vigore e che sono oggetto della citata procedura d'infrazione 2018/2273 (v. supra).



Gli **enti aggiudicatori** possono istituire **elenchi di qualificazione**, aperti per tutto il periodo di validità, da cui selezionare gli operatori invitati a presentare offerta per i singoli appalti. I criteri oggettivi di ammissione comprendono i motivi di esclusione obbligatori e possono riguardare quelli facoltativi, i criteri di selezione e le specifiche; le spese di qualificazione sono proporzionate ai costi (art. 49).

Oggetto del contratto e mezzi di prova (artt. 88-92)

Le **specifiche** descrivono in termini oggettivi e misurabili le caratteristiche richieste, preferibilmente come requisiti funzionali; in mancanza di norme europee o internazionali è ammesso il rinvio alle norme tecniche nazionali (art. 88). L'acquirente valuta se ammettere **varianti** (art. 89). Criteri, specifiche e condizioni di esecuzione devono essere **collegati all'oggetto dell'appalto** (art. 90). Gli **articoli 91 e 92** disciplinano le **etichettature** e i **mezzi di prova** relativi ai prodotti, compreso il **passaporto digitale del prodotto**.

Svolgimento della procedura (artt. 93-103)

Gli acquirenti pubblici tutelano la **riservatezza** delle informazioni designate come "riservate" dagli operatori, compresi i **segreti tecnici o commerciali** e gli aspetti riservati delle offerte, **salvo** diversa disposizione del regolamento o del diritto dell'Unione o **nazionale**, in particolare in materia di **accesso alle informazioni**; per motivi di sicurezza possono limitare le informazioni fornite o subordinarne l'accesso al **nulla osta di sicurezza** (art. 93).

Gli **articoli da 94 a 97** disciplinano i **conflitti di interessi**, il precedente coinvolgimento degli operatori, i **termini** e l'accesso elettronico al dettaglio dell'appalto.

L'appalto è aggiudicato all'offerta con il **miglior rapporto qualità/prezzo**, valutata in base a criteri di qualità collegati all'oggetto dell'appalto, che possono includere considerazioni ambientali, sociali, di innovazione, sicurezza, resilienza e preferenza europea. Il **peso della qualità** deve essere pari ad **almeno il 30 per cento** del punteggio e ad **almeno il 50 per cento** negli appalti **ad alta intensità di manodopera**. L'acquirente **può derogare** a tali percentuali se la qualità è garantita dalle specifiche, dalle condizioni di esecuzione o da una loro combinazione con criteri qualitativi, **indicando** nella sintesi pubblica di gara quale di tali modalità giustifica la deroga (art. 98). L'**articolo 99** disciplina i **costi del ciclo di vita**.

*La deroga alle percentuali minime della qualità, ammessa se l'acquirente ne indica la ragione nella sintesi pubblica di gara, sembrerebbe configurare un meccanismo di "conformità o spiegazione" (*comply or explain*), cui la Commissione europea fa riferimento nella propria relazione illustrativa per giustificare il carattere proporzionato della proposta, ma senza fornire in quella sede ulteriori dettagli.*

Gli acquirenti pubblici **valutano** se suddividere l'appalto in **lotti**, tenendo conto del contributo alla partecipazione delle PMI, alla riduzione della dipendenza da un unico fornitore, alla resilienza e all'innovazione, e **motivano** la scelta di non suddividerlo. Possono aggiudicare **senza applicare il regolamento** i lotti di valore inferiore a **80.000 euro** per forniture e servizi e a **1 milione** di euro per i lavori, entro il **20 per cento** del valore complessivo; gli **Stati membri possono** rendere **obbligatoria** la suddivisione in lotti (art. 100). L'acquirente esclude le **offerte anormalmente basse** non giustificate (art. 101); gli **articoli 102 e 103** disciplinano le rettifiche e gli **accordi quadro**.

Esecuzione del contratto (artt. 104-108)

Gli acquirenti possono prevedere **condizioni di esecuzione**, anche ambientali, sociali e strategiche (art. 104), e **meccanismi di adeguamento**, come l'indicizzazione dei prezzi (art. 105). Le **modifiche** sono ammesse senza nuova procedura se non sostanziali, come quelle fino al **15 per cento** del valore iniziale, o nei casi tassativi previsti (art. 106). Gli **articoli 107 e 108** disciplinano la **risoluzione** e i **pagamenti**, compreso il **pagamento diretto** del subappaltatore che lo richieda, se la natura dell'appalto lo consente.

Preparazione, progettazione e procedura delle concessioni (artt. 119-123)

L'acquirente definisce gli **obblighi di servizio**, valuta prima della gara i **rischi** e la loro ripartizione e fissa nel contratto parametri di efficienza, sostenibilità, sicurezza e resilienza (artt. 119-121). La **durata** è limitata al tempo necessario a recuperare gli investimenti con un **ragionevole margine di redditività**, tenendo conto dell'esigenza di un'**esposizione periodica alla concorrenza** (art. 122). Le concessioni si aggiudicano con le **procedure del regolamento** (art. 123).

Gestione delle concessioni (artt. 124-126)

Sono ammessi **meccanismi di adeguamento** che preservino l'equilibrio economico e il trasferimento del rischio operativo e **modifiche** secondo regole analoghe a quelle degli appalti (artt. 124-125). La **risoluzione anticipata**, se prevista dal **diritto dell'Unione o nazionale** e giustificata da motivi imperativi di interesse pubblico, è ammessa solo se proporzionata e motivata, con diritto del concessionario a un'**adeguata compensazione** (art. 126).

I criteri di aggiudicazione e le politiche orizzontali

Motivi di esclusione e criteri di selezione, mezzi di prova dell'ammissibilità e accesso alle banche dati (artt. 25-29)

Gli **articoli 25 e 26** distinguono tra **motivi di esclusione obbligatori** e **facoltativi**, riportati nell'infografica seguente.

Gli acquirenti pubblici **escludono**, in qualsiasi momento della procedura, l'operatore economico, compresi i singoli membri di un raggruppamento, se l'operatore o una **persona essenziale** per il suo funzionamento ha riportato, in uno Stato membro, una **condanna con sentenza definitiva** per uno dei reati indicati. È "**persona essenziale**" chi detiene una posizione preminente nella persona giuridica in base ai poteri di **rappresentanza**, **decisione** o **controllo** (art. 25, par. 1). L'esclusione opera per **cinque anni** dalla sentenza, salvo che questa fissi un periodo diverso (art. 25, par. 2).

È obbligatoria anche l'esclusione per il **mancato pagamento di imposte o contributi previdenziali** accertato con decisione giudiziaria o amministrativa definitiva, salvo che l'operatore abbia concluso un accordo vincolante per il pagamento; l'acquirente può derogarvi se l'esclusione è chiaramente sproporzionata, in particolare per importi modesti (art. 25, par. 3). Le esclusioni obbligatorie ammettono una sola **deroga generale**, eccezionale e documentata, per **esigenze imperative di interesse generale** come la salute pubblica o l'ambiente (art. 25, par. 4).

I motivi di esclusione degli operatori economici dalla procedura di appalto

(artt. 25 e 26)

Obbligatori: l'acquirente pubblico deve escludere (art. 25)

1. Condanne (par. 1)

Condanna con **sentenza definitiva**, in uno Stato membro, dell'operatore o di una persona essenziale per:

- partecipazione a un'organizzazione criminale
- corruzione
- frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione
- terrorismo e reati connessi
- riciclaggio
- tratta di esseri umani
- impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare
- reati ambientali
- violazione delle misure restrittive dell'Unione
- frode con mezzi di pagamento diversi dai contanti
- abuso e sfruttamento sessuale di minori

2. Imposte e contributi (par. 3)

Mancato pagamento di **imposte o contributi previdenziali** accertato con decisione giudiziaria o amministrativa definitiva, salvo accordo vincolante per il pagamento.

Esclusione per **cinque anni** dalla sentenza, salvo diverso periodo da questa fissato; deroga solo eccezionale e motivata per **esigenze imperative di interesse generale**.

Facoltativi: l'acquirente pubblico può escludere (art. 26)

- violazione degli **obblighi ambientali, sociali e del lavoro** (art. 4, par. 4)
- **fallimento, insolvenza, liquidazione** o situazioni analoghe
- **gravi illeciti professionali**
- accordi intesi a **falsare la concorrenza**
- significative o persistenti **carenze nell'esecuzione** di un precedente appalto
- **false dichiarazioni** o tentativi di ottenere **indebiti vantaggi** nella procedura
- **affidabilità insufficiente** a escludere rischi per la sicurezza e l'incolumità pubblica
- **sovvenzioni estere distorsive** accertate nei tre anni precedenti

L'operatore può dimostrare di aver adottato **misure di affidabilità**; in mancanza, esclusione per non oltre **cinque anni** dalla condotta.

Per i soli **motivi facoltativi**, l'operatore può **confutarne** l'esistenza o dimostrare di aver adottato **misure sufficienti** a comprovare la propria affidabilità (risarcimento del danno, collaborazione con le autorità investigative, misure tecniche, organizzative e relative al personale); le misure sono valutate in base alla gravità dell'illecito.

Gli **Stati membri possono designare un'autorità nazionale** competente a valutare le prove, sulla cui decisione positiva gli acquirenti pubblici si basano. In mancanza di misure e di una sentenza che fissi il periodo, l'esclusione facoltativa opera per **cinque anni** dalla condotta (art. 26, parr. 2 e 3). L'esclusione per **sovvenzioni estere distorsive** è comunicata alla Commissione (art. 26, par. 4).

Potrebbe risultare utile chiarire se le disposizioni in esame consentano agli Stati membri di mantenere cause di esclusione non fondate su una sentenza definitiva, come quelle previste dalla normativa nazionale antimafia, che si basano su una valutazione prefettizia del tentativo di infiltrazione mafiosa.

I **criteri di selezione** sono facoltativi, riguardano solo la **capacità tecnica e professionale** e quella **giuridica, economica e finanziaria** e sono proporzionati alla complessità e ai rischi dell'appalto. Salvo che la complessità o la natura dell'appalto lo giustifichino, non può essere richiesta un'**esperienza pregressa in appalti pubblici**; il **fatturato minimo** non può superare il **50 per cento** del valore annuo stimato dell'appalto, salvo circostanze motivate (art. 27).

Gli operatori economici dimostrano l'assenza di motivi di esclusione e il possesso dei requisiti di selezione **esclusivamente** attraverso il **servizio elettronico di verifica dell'ammissibilità** dell'Unione (art. 133), anche per i soggetti di cui si avvalgono e per i subappaltatori, utilizzando lo **strumento digitale per le credenziali d'impresa** o, se le prove non vi sono disponibili, un'**autodichiarazione**; se il servizio prevede una verifica automatizzata, gli acquirenti pubblici la utilizzano per decidere. Gli operatori indicano anche il proprio **paese di origine** e, se necessario, quello dei beni offerti (art. 28).

Entro il **15 giugno 2029**, gli **Stati membri** provvedono affinché lo strumento digitale per le credenziali d'impresa abbia **accesso gratuito alle banche dati nazionali** in cui sono registrati (art. 29, par. 1):

- le **sentenze definitive** per i reati che comportano l'esclusione obbligatoria, in particolare nei casellari giudiziari delle persone fisiche e giuridiche;
- le informazioni sulle **persone essenziali**, in particolare nei registri professionali o commerciali;
- le prove del **mancato pagamento di imposte o contributi**, anche nelle banche dati fiscali e previdenziali;
- le prove relative a **fallimento, insolvenza e ristrutturazione**;
- le prove del rispetto dei **criteri di selezione** e dell'**origine**, compresi i registri dei titolari effettivi;
- gli altri elementi di prova strutturati, come etichettature e specifiche, compresi i requisiti di sicurezza.

L'accesso è fornito, ove possibile, in modo da consentire la **verifica automatizzata**, prevista in particolare per i casellari giudiziari, le banche dati fiscali e previdenziali e i registri delle procedure concorsuali, con garanzie per la protezione dei dati personali. Gli Stati membri informano la Commissione delle nuove banche dati istituite e ne assicurano l'accesso gratuito (art. 29, parr. 2 e 3).

Concezione ed esecuzione strategica degli appalti pubblici

Appalti pubblici verdi (artt. 50-54)

Gli acquirenti pubblici **possono** integrare **considerazioni ambientali e climatiche** lungo il ciclo di vita, collegate all'oggetto dell'appalto (art. 50), e promuovere la **circolarità** (art. 51) e **prodotti alimentari** sostenibili (art. 53).

L'**articolo 52** introduce un **obbligo generale di efficienza energetica**: gli acquirenti pubblici acquistano **solo** prodotti, servizi e lavori **ad alta efficienza energetica**, salvo che ciò non sia tecnicamente fattibile. A tal fine:

- per i prodotti soggetti all'**etichettatura energetica** acquistano solo quelli che soddisfano il criterio dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2017/1369; per gli altri prodotti oggetto di misure di esecuzione della direttiva 2009/125/CE sulla progettazione ecocompatibile, solo quelli conformi ai relativi parametri di **efficienza energetica**;
- negli appalti di **servizi** impongono ai prestatori di usare, per i nuovi prodotti acquistati ai fini del servizio, prodotti conformi agli stessi requisiti;
- nell'**acquisto** o nella nuova **locazione di edifici**, assicurano il rispetto, se disponibili, dei criteri di vaglio tecnico per la mitigazione dei cambiamenti climatici del regolamento delegato (UE) 2021/2139, salvo che l'acquisto miri a una ristrutturazione profonda o a una demolizione o a salvaguardare un edificio ufficialmente protetto.

Per i **pacchetti di prodotti** con etichetta energetica, l'acquirente può far prevalere l'efficienza del pacchetto su quella dei singoli prodotti (art. 52, par. 2).

Si segnala che tale obbligo ricadrebbe su tutti gli acquirenti pubblici, anche quelli di dimensioni minori.

Per l'acquisto dei prodotti disciplinati dagli atti dell'Unione elencati nell'**allegato VII** (riportati nel riquadro seguente), gli acquirenti pubblici **esigono** le caratteristiche ambientali che ritengono appropriate, espresse nelle classi, soglie o requisiti fissati da tali atti. La Commissione può rendere **obbligatorie**, con **atti delegati**, caratteristiche ambientali, se prescrizioni divergenti creano un rischio di frammentazione del mercato interno o occorre stimolare la domanda, e può aggiornare l'allegato VII; gli acquirenti possono discostarsene solo se esiste un unico fornitore o in caso di costi sproporzionati o incompatibilità tecniche (art. 54).

Gli atti dell'UE elencati nell'allegato VII, cui fa riferimento l'art. 54 della proposta, sono i seguenti: regolamento (UE) 2024/3110 sui prodotti da costruzione; regolamento (UE) 2024/1781 sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili; regolamento (UE) 2023/1542 sulle batterie e i rifiuti di batterie; regolamento (UE) 2025/40 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio; regolamento (UE) 2024/1735 sulle tecnologie a zero emissioni nette; regolamento (UE) 2019/1242 sui livelli di prestazione in materia di emissioni di CO_2 dei veicoli pesanti nuovi; regolamento (UE) 2019/631 sui livelli di prestazione in materia di emissioni di CO_2 delle autovetture e dei veicoli commerciali leggeri nuovi; regolamento (UE) 2020/740 sull'etichettatura dei pneumatici.

Appalti pubblici socialmente responsabili (artt. 55-58)

Gli acquirenti pubblici **possono** integrare **considerazioni sociali**, come l'inclusione lavorativa, posti di lavoro di qualità anche attraverso la **contrattazione**

collettiva, nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali, la parità di genere e il rispetto dei diritti umani nelle catene di approvvigionamento (art. 55).

Gli appalti destinati all'uso di persone fisiche devono essere **accessibili** alle persone con disabilità, con rinvio alla direttiva (UE) 2019/882 per i prodotti e servizi da essa disciplinati (art. 56).

Gli **appalti riservati** sono ammessi a favore di organizzazioni per l'integrazione di persone con disabilità o svantaggiate, se almeno il **30 per cento** dei dipendenti appartiene a tali categorie, e, per alcuni servizi dell'**allegato VI**, di organizzazioni senza scopo di lucro (art. 57).

Per i **servizi sociali, sanitari e educativi** elencati nell'**allegato VI**, gli acquirenti pubblici **possono** aggiudicare gli appalti secondo le **procedure previste dal diritto nazionale**, se la natura dei servizi lo richiede e nel rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento.

Devono comunque garantire qualità, continuità, accessibilità, anche economica, disponibilità e completezza dei servizi e il coinvolgimento degli utenti, e pubblicare una sintesi dei risultati entro **20 giorni** dall'aggiudicazione (art. 58).

Appalti pubblici in materia di innovazione (artt. 59-65)

Gli acquirenti pubblici possono perseguire **obiettivi di innovazione**, anche favorendo la partecipazione di *start-up*, *scale-up* e PMI, e qualificano come **appalti per l'innovazione** quelli che mirano all'acquisto di una soluzione innovativa (artt. 59-61).

Per la **proprietà intellettuale**, l'operatore concede all'acquirente **licenze non esclusive** e conserva la titolarità dei diritti preesistenti, salvo che il trasferimento sia necessario, in particolare per le **infrastrutture critiche** (artt. 62-64).

Per i lavori di valore pari o superiore a **25 milioni** di euro è obbligatoria, con deroghe, la **modellizzazione delle informazioni di costruzione** (*BIM*), soglia che la Commissione può abbassare con **atti delegati** (art. 65).

Sicurezza e resilienza (artt. 66-69)

Gli acquirenti pubblici adottano, in ogni fase, misure proporzionate per tutelare gli **interessi di sicurezza e incolumità pubblica** dell'Unione e degli Stati membri, quando l'appalto presenta rischi derivanti dall'oggetto o dalle caratteristiche dell'operatore (assetto proprietario, precedenti, esposizione a normative di paesi terzi).

Devono **escludere** gli operatori individuati come **fornitori ad alto rischio** di componenti delle **tecnologie dell'informazione e della comunicazione** (**TIC**) destinati alle risorse TIC chiave, ai sensi della proposta di revisione del regolamento sulla cibersicurezza (riquadro seguente).

La Commissione può stabilire requisiti comuni con **atti delegati** (art. 66).

L'acquirente può **risolvere** il contratto o escludere operatori in caso di violazione degli obblighi di sicurezza, previa valutazione scritta e contraddittorio (art. 67).

L'art. 100 della citata proposta di revisione del regolamento sulla cibersicurezza (***Cybersecurity Act* 2.0**) prevede che i soggetti stabiliti in un Paese terzo che desta preoccupazioni per la cibersicurezza, o controllati da tale paese, da un soggetto ivi stabilito o da un suo cittadino, non siano autorizzati, tra l'altro, a **partecipare alle procedure di appalto pubblico** per la fornitura di **componenti** TIC, o di componenti che li comprendono, destinati alle **risorse TIC chiave** individuate ai sensi della stessa proposta (v. *supra*).

Gli **Stati membri provvedono** affinché nelle procedure si tenga conto dei requisiti essenziali di cibersicurezza del regolamento (UE) 2024/2847 e **possono imporre requisiti supplementari** per l'acquisto o l'uso di prodotti con elementi digitali, anche per finalità di **sicurezza nazionale e difesa**, purché coerenti con il diritto dell'Unione, necessari e proporzionati (art. 68). Gli acquirenti individuati come **soggetti critici** includono, se del caso, prescrizioni sulla sicurezza dell'approvvigionamento e sulla resilienza delle catene di fornitura; la Commissione può renderle obbligatorie con **atti delegati** per le categorie con dipendenze critiche o rischi sistemici (art. 69).

Preferenza europea (artt. 70-77)

La **nozione di operatori, beni, servizi e lavori** "**contemplati**" è alla base delle misure di **preferenza europea**. Un operatore economico è "contemplato" quando **ha origine**, secondo le regole dell'articolo 74, paragrafo 1, **in un Paese terzo che**:

- è **parte dell'accordo sugli appalti pubblici (AAP)**, a condizione che l'appalto rientri negli impegni assunti dall'Unione in base a tale accordo, tenendo conto dei relativi allegati;
- ha concluso con l'Unione un **accordo commerciale** bilaterale o multilaterale, alle condizioni stabilite dall'accordo e purché l'appalto rientri negli impegni dell'Unione in materia di appalti pubblici ivi previsti;
- ha concluso con l'Unione un accordo che istituisce un'**unione doganale**, alle stesse condizioni (art. 70, par. 1).

Alle medesime condizioni sono contemplati i **beni, i servizi e i lavori** originari di tali paesi secondo l'articolo 74, paragrafi 2, 3 e 4 (art. 70, par. 2).

La qualifica non dipende quindi solo dal Paese di origine, ma **va verificata appalto per appalto**: un operatore di un Paese parte dell'AAP non è contemplato in un appalto che non rientra negli impegni dell'Unione. Per questa verifica, la Commissione mette a disposizione uno **strumento *online* gratuito** con cui l'acquirente determina, per ogni procedura, chi è contemplato (art. 71).

La Commissione può inoltre, con **atti delegati** che modificano l'articolo 70 della proposta in esame, **escludere** dalla qualifica di contemplati operatori o prodotti di determinati Paesi terzi, se il paese di origine non concede il trattamento nazionale a quelli dell'Unione in violazione dei propri impegni, per evitare dipendenze che

minaccino la sicurezza dell'approvvigionamento o in base ad altre eccezioni dell'accordo, come la tutela della sicurezza economica (art. 72).

Gli **acquirenti possono** applicare **requisiti di preferenza europea** (art. 73):

- **limitare la partecipazione** agli operatori e ai subappaltatori dell'Unione o contemplati e ai raggruppamenti composti interamente o in maggioranza da tali operatori, e **respingere** le offerte presentate da altri (par. 1);
- **richiedere** che i beni, i servizi e i lavori offerti, in tutto o in parte, o loro componenti specifici siano **originari dell'Unione** o contemplati (par. 2, lett. a);
- applicare, ai soli fini della valutazione e senza incidere sul prezzo contrattuale, una **riduzione percentuale del prezzo** o **punti aggiuntivi** alle offerte di operatori dell'Unione o contemplati o con una quota più elevata di beni, servizi o lavori dell'Unione o contemplati (par. 2, lett. b);
- **respingere** le offerte in cui tali beni, servizi o lavori rappresentano **meno del 50 per cento** del valore totale stimato dell'offerta (par. 2, lett. c).

Le misure del paragrafo 2 sono applicabili solo se indicate chiaramente nella **sintesi pubblica di gara**, con i beni interessati e la misura della riduzione o dei punti. Gli acquirenti notificano all'**autorità nazionale di coordinamento** le indicazioni di **elusione**, e l'autorità informa la Commissione delle **carenze sistemiche** (art. 73, parr. 3 e 4).

L'**origine** degli operatori si determina secondo il regolamento (UE) 2022/1031 sullo strumento per gli appalti internazionali, quella dei beni secondo il codice doganale dell'Unione, quella dei servizi e dei lavori secondo l'origine dell'operatore che li fornisce (art. 74).

La Commissione **può imporre** agli acquirenti pubblici, con **atti delegati**, di applicare i requisiti di preferenza europea agli operatori e ai prodotti **non contemplati**, ove ciò sia meramente "**nell'interesse dell'Unione**" (art. 75). Gli acquirenti possono non applicare la preferenza, tra l'altro, in assenza di alternative dell'Unione o contemplate o in caso di costi sproporzionati (art. 76).

La preferenza europea è dunque concepita come facoltà degli acquirenti, ma l'art. 75 della proposta consente alla Commissione europea di renderla obbligatoria con un atto delegato, secondo il solo criterio "dell'interesse dell'Unione". Potrebbe risultare utile valutare se l'obbligo di escludere o penalizzare operatori e prodotti, possa incidere negativamente sulla concorrenza e determinare eventuali ***maggiori costi****.*

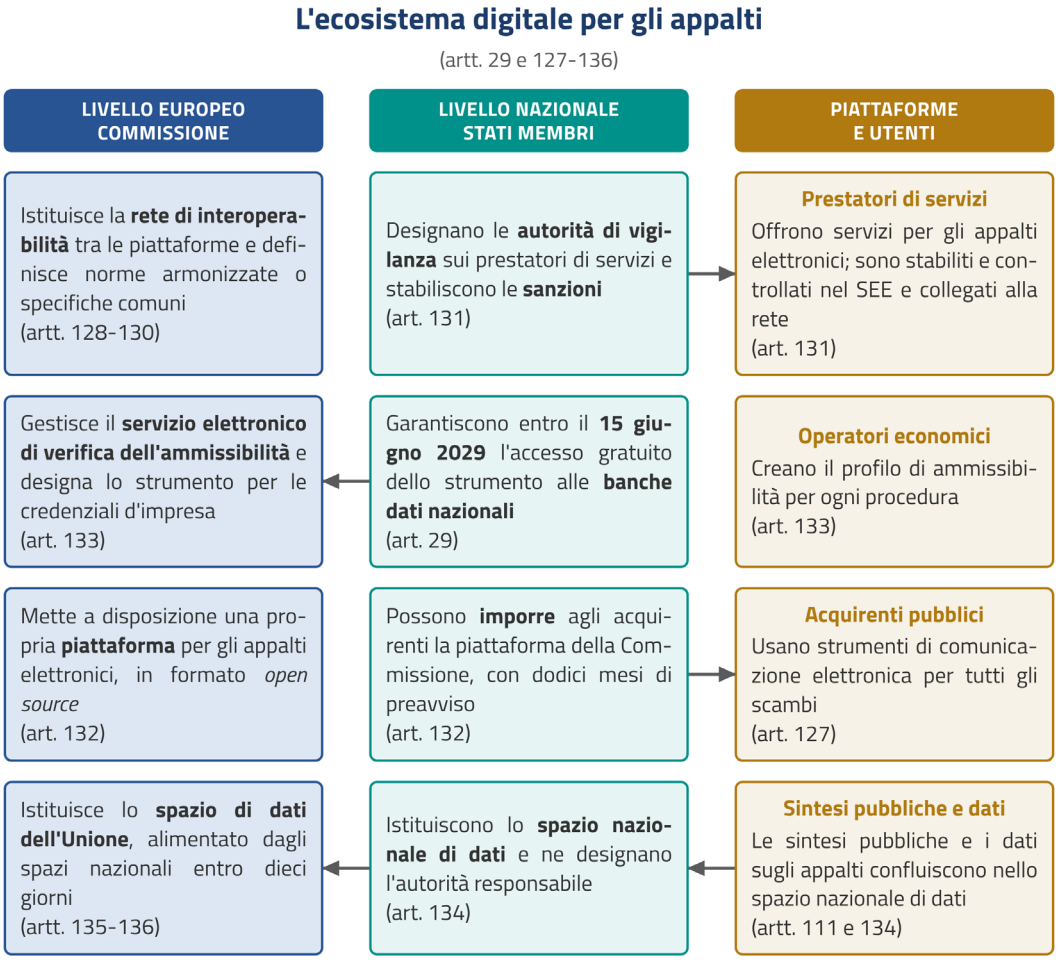
Le regole del capo sulla preferenza europea **prevalgono** sulle disposizioni di **altri atti dell'Unione** che limitano la partecipazione o accordano preferenze in base all'origine, **salvo** che tali atti dispongano diversamente (art. 77).

*Si segnala l'opportunità di verificare la coerenza di tali previsioni con le altre proposte legislative in corso di adozione a livello europeo, già citate, che introducono requisiti di preferenza europea in determinati settori, tra cui l'*Industrial Accelerator Act *e il* Cloud and AI Development Act *(v.* supra*).*

Governance *e digitalizzazione*

Ecosistema digitale (artt. 127-133)

La parte V della proposta istituisce un **ecosistema digitale** per gli appalti, che ripartisce i compiti tra Unione e Stati membri come illustrato nell'infografica seguente. Gli acquirenti pubblici usano **strumenti di comunicazione elettronica** per tutti gli scambi, salvo eccezioni tecniche o di sicurezza (art. 127). La Commissione istituisce con atti delegati una **rete di interoperabilità** tra le piattaforme (art. 128), può chiedere **norme armonizzate** o adottare **specifiche comuni** (artt. 129-130) e gestisce una propria **piattaforma** per gli appalti elettronici, il cui uso può essere **imposto dagli Stati membri** agli acquirenti pubblici, con un preavviso di almeno dodici mesi alla Commissione (art. 132).



L'**articolo 131** fissa gli **obblighi dei prestatori di servizi per gli appalti elettronici**, che gestiscono le piattaforme usate da acquirenti e operatori. Essi:

- rendono le piattaforme conformi alle **norme armonizzate** o alle **specifiche comuni** (artt. 129-130) e alle disposizioni tecniche del servizio elettronico di verifica dell'ammissibilità (art. 133);
- consentono, se del caso, l'uso dei **portafogli europei delle imprese**;
- si collegano alla **rete di interoperabilità** e, salvo che servano solo gli operatori economici, allo **spazio nazionale di dati** sugli appalti (art. 134);
- garantiscono l'accesso al dettaglio dell'appalto e **non addebitano costi** per le comunicazioni attraverso la rete di interoperabilità.

I prestatori non devono trovarsi in una situazione di esclusione obbligatoria; devono essere **stabiliti nello Spazio economico europeo** (**SEE**), essere di proprietà e sotto il controllo di persone stabilite nel SEE, **non** essere soggetti all'influenza determinante di soggetti di **paesi terzi** e conservare nel SEE i dati delle procedure. Gli **Stati membri designano** una o più **autorità competenti** per la vigilanza e prevedono **sanzioni** effettive, proporzionate e dissuasive, compreso il **divieto temporaneo** di prestare i servizi (art. 131).

La Commissione istituisce e gestisce il **servizio elettronico di verifica dell'ammissibilità**, che consente di verificare i motivi di esclusione, i criteri di selezione e i requisiti di origine con i portafogli europei delle imprese o strumenti interoperabili. Per ogni procedura gli acquirenti indicano nel servizio i requisiti applicabili e gli operatori creano un **profilo di ammissibilità** (art. 133, parr. 1 e 2).

Alla Commissione è conferito il potere di adottare **atti delegati** per stabilire le norme di gestione del servizio e per **designare lo strumento digitale per le credenziali d'impresa** che gli operatori devono utilizzare, scegliendo, anche in combinazione, tra i **portafogli europei delle imprese**, il **sistema tecnico una tantum** dello sportello digitale unico, il **portafoglio europeo di identità digitale** e i **servizi degli Stati membri** che rispettano i requisiti previsti. Gli strumenti istituiti a livello dell'Unione devono essere attuati in tutti gli Stati membri **entro il 30 giugno 2028**, garantire la protezione dei dati personali ed essere adattati alle esigenze delle PMI. Le modalità tecniche e gli obblighi degli Stati membri e della Commissione sono specificati con **atti di esecuzione** (art. 133, parr. 3-6).

Potrebbe risultare utile approfondire il raccordo tra il servizio elettronico di verifica dell'ammissibilità e il fascicolo virtuale dell'operatore economico presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, che consente la verifica dell'assenza delle cause di esclusione e di alcuni requisiti di partecipazione mediante dati aggiornati automaticamente per interoperabilità. Andrebbe in particolare chiarito se tale strumento possa essere designato ai sensi della disposizione in commento e quale sarebbe l'impatto di un'eventuale mancata designazione.

Trasparenza e governance (artt. 109-113, 134-140)

Gli acquirenti pubblici **documentano** ogni decisione della procedura (art. 109) e pubblicano **sintesi pubbliche** per ogni fase, dalla consultazione alla conclusione del contratto, il cui contenuto la Commissione può modificare con atti delegati (art. 110). Le sintesi sono trasmesse allo spazio nazionale di dati, di norma entro

20 giorni (art. 111), e da questo all'**Ufficio delle pubblicazioni** dell'Unione, che le pubblica nel supplemento della *Gazzetta ufficiale* (artt. 112-113).

Ciascuno **Stato membro istituisce o designa** uno **spazio nazionale di dati sugli appalti pubblici**, punto di accesso centrale alle informazioni sull'intero ciclo di vita degli appalti e punto di contatto con lo spazio di dati dell'Unione, e designa l'**autorità** responsabile del suo funzionamento. Lo spazio è istituito nel **SEE**, è detenuto e controllato da soggetti ivi stabiliti, è sottratto all'influenza determinante di soggetti di paesi terzi e conserva le informazioni nel SEE (art. 134, parr. 1-2).

Lo spazio nazionale rende disponibili:

- le informazioni sulle procedure **sopra soglia** e, se fornite nel formato delle sintesi pubbliche, su quelle **sotto soglia**, nonché sugli affidamenti esclusi a soggetti controllati, tra enti pubblici, a imprese collegate e a *joint venture* (artt. 80, 81, 83 e 84), con la relativa giustificazione;
- le informazioni sui contratti di valore **pari ad almeno 10.000 euro** che rientrerebbero nel regolamento se superassero la soglia;
- ulteriori informazioni su partecipanti ed esiti, subappaltatori, documentazione di gara e contratti, bilancio e fondi dell'Unione, **pagamenti**, obiettivi strategici, partecipazione delle PMI, fattori di **rischio di corruzione** e collusione, funzionamento dei sistemi nazionali di **ricorso** e dei mercati nazionali, anche in relazione all'origine dei beni e alla **titolarità effettiva**.

Le informazioni sono rese disponibili entro **20 giorni** e restano accessibili per almeno **dieci anni**. Gli **Stati membri** garantiscono l'**accesso diretto** alle informazioni non pubbliche a determinate categorie di utenti, tra cui acquirenti pubblici, autorità garanti della concorrenza, **corti dei conti** e unità di informazione finanziaria, e stabiliscono norme sulla ***governance* dei dati** e **sanzioni** per la mancata fornitura delle informazioni, da notificare alla Commissione **entro dodici mesi** dall'adozione del regolamento. La Commissione può individuare con **atti delegati** ulteriori categorie di informazioni e ne specifica il formato con **atti di esecuzione** (art. 134, parr. 3-10).

Pur non applicandosi agli appalti di valore inferiore alle soglie, la proposta impone agli Stati membri di rendere disponibili nello spazio nazionale di dati le informazioni sui contratti di valore pari ad almeno 10.000 euro, ossia quelli più spesso stipulati dalle PMI.

La Commissione istituisce lo **spazio di dati sugli appalti pubblici dell'Unione**, al quale gli **Stati membri** trasmettono le informazioni, attraverso gli spazi nazionali, **entro 10 giorni**; l'accesso di un'autorità nazionale ai dati non pubblici di un altro Stato membro richiede l'**approvazione** di quest'ultimo, mentre la Commissione può concederlo a istituzioni e organismi dell'Unione, tra cui la **Procura europea** e l'**Ufficio europeo per la lotta antifrode** – **OLAF** (art. 135).

La Commissione gestisce anche uno **scambio di dati** sicuro (art. 136).

Gli **Stati membri monitorano e valutano** le prestazioni dei propri sistemi di appalti sulla base dei dati degli spazi nazionali, ne pubblicano i risultati **almeno annualmente**, adottano un **piano d'azione** in caso di **carenze strutturali** e **ogni tre anni** riferiscono alla Commissione, che con la stessa cadenza analizza il sistema degli appalti dell'Unione (art. 137). Come minimo, gli Stati membri:

- valutano gli **ostacoli a concorrenza e accesso**, in particolare per le PMI;
- individuano i **rischi** per l'integrità e l'efficienza del sistema;
- valutano l'applicazione dei meccanismi di **sicurezza, resilienza e preferenza europea**, anche rispetto a possibili elusioni;
- valutano i progressi negli **obiettivi strategici**;
- monitorano l'esecuzione e le modifiche dei **grandi progetti infrastrutturali** e dei contratti di lunga durata, come le concessioni.

Ciascuno Stato membro designa un'**autorità nazionale di coordinamento**, che assicura coordinamento e scambio di informazioni tra le autorità nazionali competenti, mette a disposizione **documenti contrattuali standardizzati**, orientamenti o consulenza per i grandi progetti infrastrutturali e le concessioni e funge da **punto di contatto unico** per la Commissione e gli altri Stati. Gli Stati membri **possono** sottoporre al suo **esame preventivo** le modifiche dei grandi progetti e dei contratti di lunga durata con un aumento di valore **superiore al 50 per cento**. La designazione **non pregiudica la ripartizione dei compiti e dei poteri** tra le autorità competenti secondo il diritto nazionale (art. 138).

Gli Stati membri fanno della **professionalizzazione** degli appalti un elemento strategico della *governance* pubblica. A tal fine:

- adottano e aggiornano una **strategia nazionale** che comprende almeno obiettivi, misure e modalità di monitoraggio per lo sviluppo delle competenze degli acquirenti pubblici a livello nazionale, regionale e locale;
- assicurano agli acquirenti **strutture di sostegno** adeguate a tutti i livelli, con particolare attenzione a quelli con **capacità amministrativa limitata**;
- promuovono misure per rafforzare la capacità degli operatori economici, in particolare delle **PMI**, e delle autorità di vigilanza (art. 139).

Gli acquirenti pubblici adottano misure contro **frode, favoritismo, collusione, corruzione** e conflitti di interessi. Prima dell'aggiudicazione e, se del caso, durante l'esecuzione utilizzano **strumenti di analisi dei rischi** basati sui dati, quali Arachne+ o strumenti nazionali equivalenti, che gli Stati membri rendono accessibili e interoperabili con gli spazi nazionali di dati.

Arachne+ è lo **strumento istituzionale di estrazione dei dati e di valutazione del rischio della Commissione europea**, che succede al precedente sistema Arachne. Come illustra la pagina dedicata del Centro di conoscenze antifrode della Commissione, serve a individuare e prevenire frodi, conflitti di interesse e irregolarità a danno del bilancio dell'Unione. Lo strumento sostiene decisioni basate sul rischio ma non adotta decisioni automatiche.

Rispetto al sistema precedente, limitato alla gestione concorrente e ad alcuni fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza, Arachne+ copre tutti i fondi UE e tutte le modalità di gestione (concorrente, diretta e indiretta) e impiega un insieme più mirato di 78 indicatori di rischio, contro i 107 del vecchio sistema.

Gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione forniscono dati su beneficiari, contraenti, contratti, flussi finanziari e titolari effettivi, integrati da banche dati esterne su assetti proprietari, sanzioni, persone politicamente esposte e notizie negative.

La base giuridica è l'art. 36, par. 6, del regolamento (UE, Euratom) 2024/2509, insieme agli artt. 310, 317 e 325 TFUE. Il servizio è attivo dal 27 aprile 2026. **L'alimentazione dei dati, oggi volontaria, diventerà obbligatoria dal 2028 con il nuovo quadro finanziario pluriennale, mentre l'uso dello strumento resta volontario e sarà riesaminato nel 2028**.

Se emerge un modello ad alto rischio, l'acquirente documenta le misure adottate o le ragioni per cui non le ritiene necessarie; in caso di **rischio elevato di irregolarità**, tutto il personale coinvolto presenta una **dichiarazione di integrità elettronica** (art. 140).

Disposizioni finali (artt. 141-149)

L'**articolo 141** della proposta disciplina l'esercizio della **delega** alla Commissione per l'adozione degli **atti delegati** previsti da **tredici disposizioni**, riportate nell'infografica seguente. La delega è conferita per un **periodo indeterminato** e può essere **revocata** in qualsiasi momento dal Parlamento europeo o dal Consiglio; gli atti delegati entrano in vigore solo se nessuna delle due istituzioni solleva **obiezioni entro due mesi**, prorogabili di altri due.

Si segnala – anche alla luce dell'orientamento consolidato della XIV Commissione – l'opportunità di valutare se l'ambito e la portata di tale clausola di delega siano coerenti con i limiti previsti dall'articolo 290 TFUE, che richiede agli atti legislativi di delimitare esplicitamente obiettivi, contenuto, portata e durata della delega. Ciò, tenuto anche conto del fatto che alcune deleghe consentono alla Commissione non solo di integrare, ma anche di modificare il regolamento, come accade ad esempio per le soglie (art. 2, par. 2), gli allegati I e VII (art. 7, par. 5, e art. 54, par. 4), gli articoli 70 e 73 (artt. 72 e 75) e il contenuto delle sintesi pubbliche (art. 110, par. 6).

Con la **procedura d'urgenza**, gli atti delegati entrano in vigore **immediatamente** e si applicano finché il Parlamento europeo o il Consiglio non sollevino obiezioni; la Commissione motiva il ricorso alla procedura e, in caso di obiezione, abroga l'atto senza ritardo (art. 142).

La Commissione è assistita dal **comitato consultivo per gli appalti pubblici** ai sensi del **regolamento "comitatologia"** (regolamento (UE) n. 182/2011), secondo la **procedura consultiva** o la **procedura d'esame** (art. 143).



Si segnala che, sebbene l'articolo in commento richiami entrambe le procedure del regolamento sulla comitatologia, tutti gli articoli della proposta che conferiscono alla Commissione il potere di adottare atti di esecuzione rinviano alla sola procedura consultiva.

Si ricorda che la procedura d'esame richiede una deliberazione a maggioranza qualificata del comitato e che l'eventuale parere negativo, se confermato dal comitato d'appello, impedisce alla Commissione di adottare l'atto; nella procedura consultiva, il comitato delibera, invece, a maggioranza semplice, e il suo parere non è vincolante, sebbene la Commissione debba tenerne "nella massima considerazione".

Gli Stati membri possono **adattare** aspetti specifici delle procedure della parte III per le **regioni ultraperiferiche**, previa notifica alla Commissione e agli altri Stati membri; gli adattamenti si applicano dopo tre mesi (art. 144). In base all'art. 145 della proposta, agli appalti sostenuti da **programmi dell'Unione** si applicano anche le condizioni del **regolamento finanziario** (regolamento (UE, Euratom) 2024/2509). Le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sono **abrogate** e i riferimenti ad esse si intendono fatti al regolamento secondo la tavola di concordanza dell'**allegato VIII, parte A** (art. 146). L'**articolo 147 modifica quattordici atti settoriali**, come riportato nella tabella seguente, per riunire nel regolamento le norme orizzontali sugli appalti. La Commissione **valuta** il regolamento **ogni sette anni** e ne riferisce al Parlamento europeo, al Consiglio, al

Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni (art. 148). Il regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* e si **applica dopo due anni** (art. 149).

Le modifiche agli atti settoriali
(art. 147)

Atto modificato	Modifica
Reg. (UE) 2024/1781 (progettazione ecocompatibile)	Soppressi l'art. 65 e l'art. 74, par. 3, lett. b) (rinvio agli artt. 54 e 26, par. 1, lett. a))
Reg. (UE) 2024/1735 (tecnologie a zero emissioni nette)	Soppressi l'art. 25, parr. 4 e 5 (rinvio all'art. 54); l'art. 25 non si applica alle aste dell'art. 26
Reg. (UE) 2023/1542 (batterie)	Soppresso l'art. 85 (rinvio all'art. 54)
Reg. (UE) 2024/3110 (prodotti da costruzione)	Soppresso l'art. 83 (rinvio all'art. 54)
Reg. (UE) 2025/40 (imballaggi)	Soppresso l'art. 63 (rinvio all'art. 54)
Dir. (UE) 2023/1791 (efficienza energetica)	Soppressi l'art. 7 e l'allegato IV (rinvio all'art. 52)
Dir. 2008/98/CE (rifiuti)	Art. 11, par. 1: soppressi i "criteri in materia di appalti"
Reg. (UE) 2024/1252 (materie prime critiche)	Sostituito l'art. 26, par. 1, lett. d) (rinvio all'art. 51 per i criteri di aggiudicazione)
Dir. (UE) 2019/882 (accessibilità)	Soppresso l'art. 24, par. 1 (rinvio all'art. 56)
Dir. (UE) 2022/2381 (equilibrio di genere nelle società quotate)	Soppresso l'art. 8, par. 3 (rinvio all'art. 4, par. 4)
Reg. (UE) 2024/2847 (ciberresilienza)	Soppresso l'art. 5 (rinvio all'art. 68)
Dir. (UE) 2024/1760 (dovere di diligenza delle imprese)	Soppresso l'art. 31 (rinvio all'art. 55)
Reg. (UE) 2024/1157 (spedizioni di rifiuti)	Soppressa la lett. c) dell'art. 63, par. 3 (rinvio all'art. 26, par. 1, lett. a)
Reg. (CE) n. 1370/2007 (trasporto pubblico di passeggeri)	Art. 5, par. 1: ai contratti di servizio pubblico si applicano i capi su sicurezza e resilienza e su preferenza europea

Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta è esaminata secondo la **procedura legislativa ordinaria** e **non** risulta **ancora assegnata** all'esame di una Commissione del Parlamento europeo.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito IPEX, l'esame della proposta risulta avviato da parte dei Parlamenti di Danimarca, Irlanda, Lettonia, Lituania e Svezia, dal Senato ceco e dal *Bundestag* e *Bundesrat* tedesco. **Nessuna** di tali assemblee **ha segnalato** di aver individuato al momento **aspetti rilevanti** o comunque di avere **informazioni importanti** da scambiare.