Public Procurement Act, Ance in Senato: “Perplessità per il regolamento. Necessario salvaguardare le esperienze nazionali positive”

25 Novembre 2026

La modernizzazione delle regole europee sugli appalti pubblici è un passaggio importante per rafforzare la competitività dell’economia comunitaria, ma deve avvenire senza disperdere le esperienze e gli strumenti che hanno già dimostrato la propria efficacia nei singoli Paesi. In particolare, l’Ance ritiene preferibile la strada delle direttive a quella del “regolamento”. Si tratta di una distinzione importante. Infatti, il regolamento è uno strumento giuridico direttamente applicabile che rischia di creare problemi con le norme positive già previste dall’attuale Codice. È questa, in sintesi, la posizione espressa dall’Ance nel corso dell’audizione sulla proposta di regolamento europeo *Public Procurement Act* (COM(2026) 590), presentata dalla Commissione europea nell’ambito della strategia di rilancio della competitività, insieme all’*Industrial Accelerator Act*. Dopo l’audizione sul tema presso la Commissione Politiche dell’Unione europea della Camera dei Deputati, a ribadire le osservazioni dell’Associazione è stato ancora il vicepresidente Francesco Tuccillo, in videocollegamento con la Commissione Politiche dell’Unione europea del Senato.

L’Ance condivide l’obiettivo di rendere il quadro normativo europeo più moderno e semplice, migliorando l’efficienza delle procedure, l’apertura dei mercati e la qualità delle prestazioni. Gli appalti pubblici, infatti, non rappresentano soltanto uno strumento per acquistare lavori, beni e servizi, ma costituiscono anche una leva strategica di politica industriale e di sostegno alla crescita. Per raggiungere questi obiettivi, tuttavia, è fondamentale rispettare le specificità degli ordinamenti nazionali e preservare gli istituti che hanno già dato prova di funzionare.

Regolamento o direttiva: tutelare l’impianto del Codice appalti

La prima criticità evidenziata dall’Ance riguarda la scelta della Commissione europea di intervenire attraverso un regolamento, direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, anziché mediante una direttiva. Una decisione che, secondo l’Associazione, rischia di compromettere l’organicità dei sistemi normativi nazionali, creando una sovrapposizione tra disposizioni europee immediatamente applicabili e norme interne chiamate a disciplinare gli aspetti non regolati a livello comunitario.

Il problema è particolarmente rilevante per l’Italia, dove il Codice dei contratti pubblici del 2023 ha riordinato in modo organico l’intero ciclo di vita degli appalti, dalla progettazione all’esecuzione, introducendo anche istituti e soluzioni che vanno oltre le disposizioni europee.

L’approvazione del regolamento nella formulazione attuale potrebbe quindi rendere necessaria una profonda revisione della normativa italiana, con il rischio di indebolire il lavoro di razionalizzazione già realizzato e aprire una nuova fase di incertezza per amministrazioni e imprese. Le conseguenze potrebbero tradursi in maggiori difficoltà applicative e rallentamenti nella realizzazione degli

investimenti pubblici. Per questo l'Ance ritiene preferibile il ricorso a una direttiva, che permetterebbe di perseguire l'armonizzazione del mercato europeo lasciando agli Stati membri la necessaria autonomia normativa.

La scelta del regolamento solleva, infatti, interrogativi anche rispetto ai principi di sussidiarietà e proporzionalità previsti dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea. Non sarebbe necessario imporre una disciplina uniforme e direttamente applicabile per raggiungere gli obiettivi di integrazione del mercato, mentre un'armonizzazione che comportasse il superamento o l'indebolimento di istituti nazionali efficaci rischierebbe di andare oltre quanto effettivamente necessario.

Tra gli strumenti da preservare, l'Associazione indica in particolare la revisione dei prezzi, il sistema delle banche dati e la qualificazione delle stazioni appaltanti, indispensabile per assicurare che le amministrazioni dispongano delle competenze necessarie a gestire correttamente le procedure e a garantire il miglior rapporto tra qualità e prezzo (*best value for money*).

Qualora venisse confermata la scelta del regolamento, l'Ance chiede quindi l'introduzione di specifiche clausole di salvaguardia per mantenere l'obbligatorietà della revisione prezzi, il sistema di qualificazione degli operatori economici attraverso le SOA e le infrastrutture digitali nazionali, come le piattaforme di approvvigionamento digitale (PAD) certificate, il Fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE) e la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), garantendone l'interoperabilità con gli strumenti europei.

In alternativa, l'Associazione propone una clausola di cedevolezza o flessibilità che consenta di continuare ad applicare le disposizioni nazionali quando risultino più avanzate rispetto a quelle europee. È inoltre necessario colmare le lacune della proposta, assicurando il mantenimento di una disciplina organica dell'intero processo di realizzazione delle opere pubbliche.

Più qualità nelle offerte, ma attenzione alla negoziazione

Entrando nel merito delle singole disposizioni, l'Ance valuta positivamente il maggiore rilievo riconosciuto alla qualità rispetto al prezzo nella valutazione delle offerte. Giudica tuttavia insufficiente il peso minimo previsto dalla proposta per la componente qualitativa: il 30%, che sale al 50% per le prestazioni ad alta intensità di manodopera. Secondo l'Associazione, queste percentuali dovrebbero essere innalzate e accompagnate da criteri di valutazione pertinenti, verificabili e proporzionati, per evitare giudizi troppo generici o eccessivamente discrezionali.

Un altro elemento che richiede particolare attenzione è la generalizzazione del ricorso alla negoziazione, che deve essere accompagnata da adeguate garanzie di trasparenza, parità di trattamento e tutela della concorrenza. L'Ance esprime inoltre forti perplessità sulla possibilità di mantenere ampi margini per gli affidamenti in house, che rischiano di sottrarre quote rilevanti di domanda pubblica al confronto concorrenziale. Una criticità ancora più significativa in vista dello scenario economico che si prospetta dopo la conclusione del Pnrr.

Revisione prezzi obbligatoria e tutela della qualificazione

Per il settore delle costruzioni, uno dei temi centrali resta quello della revisione dei prezzi. La proposta europea riconosce l'importanza di preservare l'equilibrio economico dei contratti, ma lascia alla stazione appaltante la facoltà di inserire le relative clausole. Una soluzione che, secondo l'Ance, non offre garanzie sufficienti. Per i contratti di lavori pubblici l'Associazione chiede invece meccanismi obbligatori di adeguamento dei prezzi, indispensabili per assicurare la sostenibilità economica degli appalti e la concreta realizzabilità delle opere.

Sul fronte della qualificazione, la proposta di regolamento conferma il mantenimento di elenchi ufficiali che consentono di presumere la conformità degli operatori ai requisiti richiesti. Per l'Italia, questo sistema si collega alla certificazione SOA. L'Ance ritiene però necessario intervenire sulla norma affinché la certificazione possa attestare il possesso degli attuali requisiti di qualificazione e non si limiti alla semplice iscrizione nei registri professionali o commerciali.

Perplessità vengono espresse anche sulla previsione contenuta nell'articolo 27, paragrafo 6, che ridimensiona la possibilità per le stazioni appaltanti di richiedere una precedente esperienza nell'esecuzione di appalti pubblici. Tale requisito diventerebbe facoltativo e potrebbe essere richiesto soltanto in relazione alla complessità o alla natura dell'affidamento.

Subappalto, esclusioni e raggruppamenti: servono regole certe

Ulteriori osservazioni riguardano alcune disposizioni che incidono direttamente sull'organizzazione delle imprese e sulla partecipazione alle gare. Per quanto riguarda il subappalto, l'Ance segnala le criticità legate all'obbligo di indicare già in sede di offerta i nominativi dei subappaltatori e alla previsione di clausole destinate a produrre effetti automatici sui rapporti contrattuali lungo tutta la filiera.

Sulle cause di esclusione, la proposta amplia alcune fattispecie caratterizzate da formulazioni generiche e da margini di discrezionalità, estendendo fino a cinque anni anche il periodo massimo di esclusione per le cause facoltative. L'Associazione chiede quindi di garantire un'effettiva possibilità di ricorrere ai meccanismi di *self-cleaning* anche per queste ultime, consentendo alle imprese di dimostrare di aver adottato misure adeguate per recuperare la propria affidabilità.

Attenzione anche alla disciplina dei raggruppamenti temporanei di imprese (ATI) e dei consorzi, nonché alla responsabilità dei loro componenti. Per l'Ance è necessario introdurre una clausola di salvaguardia delle disposizioni nazionali e degli aspetti non adeguatamente disciplinati dalla proposta europea, con particolare riguardo alla tutela delle piccole e medie imprese.

Digitalizzazione e BIM: valorizzare gli investimenti già realizzati

Infine, l'Associazione richiama l'attenzione sulla digitalizzazione delle procedure e sulla disciplina del Building Information Modeling (BIM). La trasformazione digitale deve tradursi in una reale semplificazione degli adempimenti, attraverso l'interoperabilità dei sistemi e l'applicazione del principio *once-only*, secondo cui imprese e amministrazioni non devono essere costrette a fornire più volte le stesse informazioni. È quindi necessario evitare duplicazioni di obblighi e piattaforme, salvaguardando gli investimenti già realizzati in Italia con le PAD certificate, il FVOE e la BDNCP e garantendone il coordinamento con gli strumenti europei. L'Ance chiede inoltre di armonizzare le soglie europee previste per l'utilizzo del BIM con quelle già stabilite a livello nazionale e di chiarire la disciplina relativa alla proprietà intellettuale dei modelli e dei dati di progetto.

Allegati

Audizione_Regolamento_UE_sugli_appalti_pubblici_-_Senato
Apri

Per informazioni rivolgersi a:

Direzione Relazioni

Istituzionali e Affari Esteri
Tel. 06 84567 417 / 464
E-Mail:
relazioniistituzionali@ance.it