ANCE
ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli appalti pubblici e alle concessioni, che abroga le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e modifica i regolamenti (CE) n. 1370/2007, (UE) 2023/1542, (UE) 2024/1157, (UE) 2024/1252, (UE) 2024/1735, (UE) 2024/1781, (UE) 2024/2847, (UE) 2024/3110 e (UE) 2025/40 e le direttive 2008/98/CE, (UE) 2019/882, (UE) 2022/2381, (UE) 2023/1791 e (UE) 2024/1760 (regolamento sugli appalti pubblici)

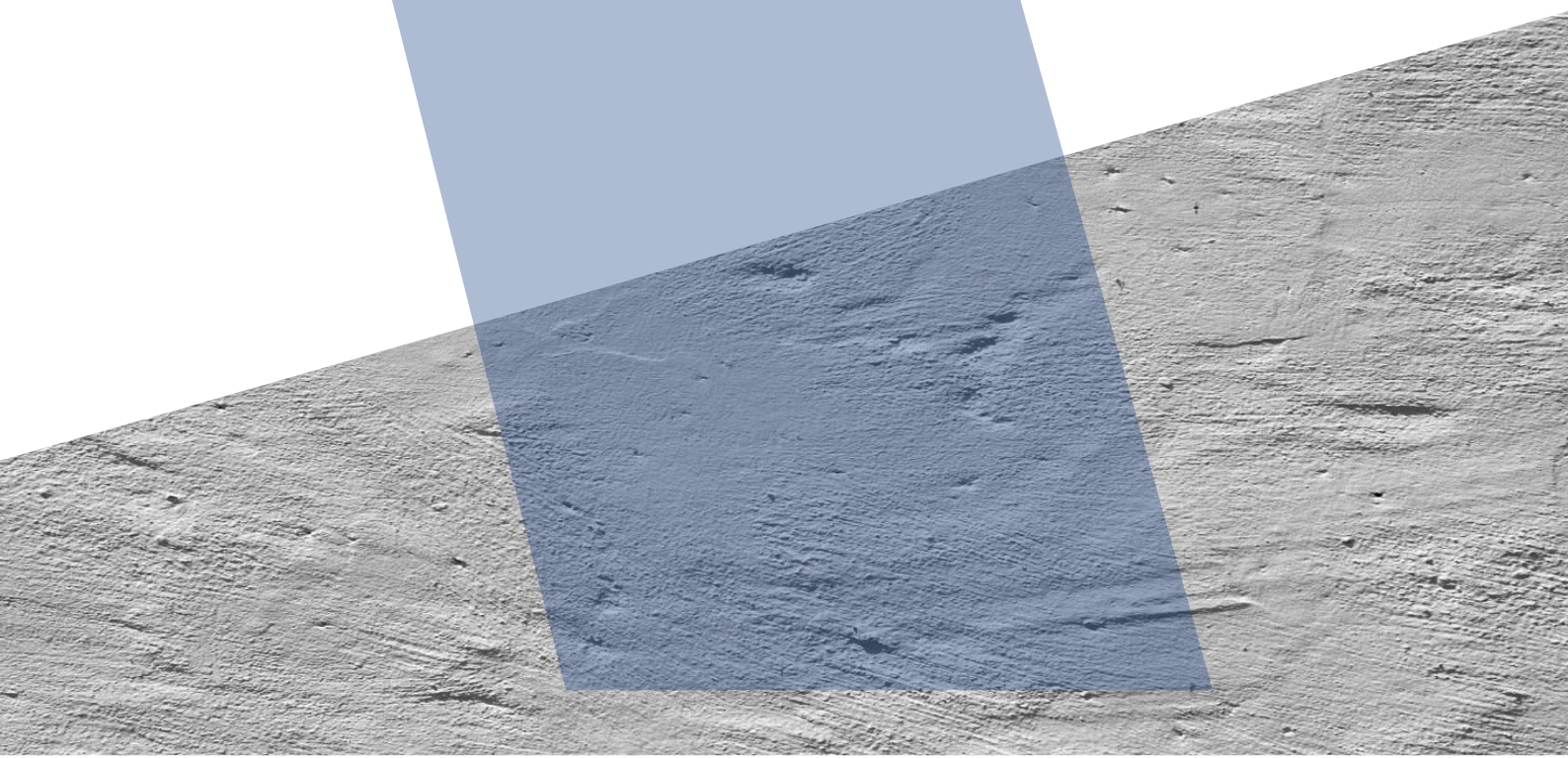
COM(2026) 590 definitivo

Audizione ANCE

Commissione Politiche dell'Unione europea

Senato

24 novembre 2026



Sommario

VALUTAZIONI GENERALI 3
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE 6

VALUTAZIONI GENERALI

La presentazione, da parte della Commissione europea, della proposta di *Public Procurement Act* rappresenta un passaggio di fondamentale importanza.

Insieme all'*Industrial Accelerator Act*, la proposta si inserisce nel più ampio disegno di rilancio della competitività dell'economia europea, nell'ambito del quale gli appalti pubblici sono chiamati ad assumere un ruolo sempre più strategico, non soltanto come strumento di acquisizione di lavori, beni e servizi, ma anche come leva di politica industriale e di sostegno alla crescita.

In tale prospettiva, ANCE condivide l'esigenza di modernizzare e semplificare il quadro normativo europeo, favorendo una maggiore efficienza delle procedure, l'apertura dei mercati e la valorizzazione della qualità delle prestazioni.

Ritiene, tuttavia, essenziale **che tali obiettivi siano perseguiti nel rispetto delle specificità dei diversi ordinamenti nazionali, salvaguardando gli istituti che hanno già dimostrato la propria efficacia.**

La scelta di ricorrere a **uno strumento direttamente applicabile, quale il regolamento, anziché a una direttiva, suscita pertanto forti perplessità**, in quanto rischia di compromettere l'organicità dei sistemi normativi nazionali, determinando una frammentazione della disciplina tra disposizioni europee direttamente applicabili e norme nazionali destinate a regolare gli ambiti non coperti dal regolamento.

Tale criticità assume particolare rilievo per l'ordinamento italiano. Il Codice dei contratti pubblici contiene, infatti, una disciplina organica dell'intero ciclo di vita dei contratti, comprensiva di istituti e disposizioni ulteriori rispetto a quelli di matrice europea.

L'eventuale approvazione del **regolamento nella formulazione attuale potrebbe pertanto rendere necessaria una profonda revisione del quadro normativo nazionale**, compromettendo l'impianto organico del Codice del 2023, frutto di un importante processo di riordino e razionalizzazione della disciplina.

Appare quindi essenziale salvaguardare gli istituti e le soluzioni normative già consolidati, evitando che l'obiettivo dell'armonizzazione europea si traduca in una nuova fase di incertezza normativa per amministrazioni e imprese, con conseguenti difficoltà applicative e possibili rallentamenti nella realizzazione degli investimenti pubblici.

In tale contesto, la scelta del regolamento solleva interrogativi anche sotto il profilo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità di cui all'articolo 5 TUE.

In particolare, sotto il **profilo della sussidiarietà**, si ritiene che gli obiettivi di armonizzazione del mercato europeo degli appalti pubblici non richiedano effettivamente una disciplina uniforme e direttamente applicabile, ma possano essere adeguatamente perseguiti attraverso una direttiva, che consenta agli Stati membri di preservare i necessari margini di autonomia normativa.

Quanto **alla proporzionalità**, un'armonizzazione che imponesse il superamento o l'indebolimento di istituti nazionali consolidati ed efficaci, senza che ciò risulti necessario per il conseguimento degli obiettivi europei, rischierebbe di eccedere quanto necessario, compromettendo soluzioni normative già funzionali all'efficienza del sistema.

Sussiste, in particolare, il rischio che la nuova disciplina determini un arretramento rispetto ad alcuni istituti già sviluppati nell'ordinamento italiano, quali la revisione dei prezzi, il sistema delle banche dati e la qualificazione delle stazioni appaltanti. Quest'ultima, in particolare, è essenziale per garantire che le amministrazioni aggiudicatrici dispongano delle competenze e delle capacità necessarie a gestire efficacemente le procedure di affidamento e a conseguire il miglior rapporto qualità-prezzo (*best value for money*).

Qualora fosse confermata la scelta del regolamento, **sarebbe pertanto indispensabile introdurre specifiche clausole di salvaguardia**, volte a preservare l'obbligatorietà della revisione dei prezzi, il sistema di qualificazione degli operatori economici tramite SOA e quello delle infrastrutture digitali nazionali (PAD certificate, FVOE e BDNCP), garantendone l'interoperabilità con gli strumenti europei.

Occorrerebbe, inoltre, nel colmare le lacune della proposta, assicurare **il mantenimento di un quadro normativo organico dell'intero ciclo di realizzazione delle opere pubbliche**, dalla progettazione all'esecuzione dei lavori.

Venendo alle valutazioni di merito, la proposta presenta alcuni elementi di evoluzione positiva, ma anche profili di significativa criticità per il settore dei lavori pubblici, sui quali appare necessario intervenire nel corso dell'iter legislativo.

Tra gli aspetti positivi, si segnala anzitutto il superamento del prezzo come criterio dominante di aggiudicazione, con una maggiore valorizzazione della componente qualitativa dell'offerta. Al riguardo, occorre tuttavia **garantire un corretto utilizzo dei criteri qualitativi da parte delle stazioni appaltanti, evitando criteri generici, eccessivamente discrezionali, meramente tabellari, soggettivi o sproporzionati rispetto all'importo e alle caratteristiche dell'appalto.** Al contempo, non appare pienamente soddisfacente

la previsione di un peso minimo della componente qualitativa pari al 30%, che rischia di non contenere adeguatamente l'incidenza dell'elemento prezzo.

Sono inoltre condivisibili il rafforzamento delle consultazioni preliminari di mercato, la digitalizzazione delle verifiche e l'applicazione del principio once-only, l'obbligatorietà della verifica delle offerte anormalmente basse e la maggiore attenzione alla tempestività dei pagamenti.

Particolare rilievo assume la digitalizzazione, che la Commissione individua tra le principali leve di semplificazione della riforma, stimando risparmi annui lordi di circa 220 milioni di euro per le amministrazioni aggiudicatrici e 1 miliardo per gli operatori economici, derivanti dall'ecosistema digitale e dalle altre semplificazioni. **È tuttavia essenziale garantire l'interoperabilità con le infrastrutture digitali nazionali già operative, evitando duplicazioni e nuovi oneri per le imprese**. Per i lavori pubblici, occorre inoltre evitare il rischio di incongruenze tra la soglia europea prevista per l'obbligo del BIM e quelle già vigenti nell'ordinamento italiano, che potrebbero vanificare gli investimenti effettuati negli ultimi anni da imprese e stazioni appaltanti e aprire a divergenze interpretative. Assume altresì rilievo la nuova disciplina della proprietà intellettuale, per le possibili implicazioni sulla titolarità e sull'utilizzo dei modelli informativi e dei dati di progetto.

Con riferimento agli obiettivi strategici**, si valuta favorevolmente la maggiore tutela del mercato europeo** rispetto **alla concorrenza proveniente da Paesi terzi,** purché accompagnata da regole semplici e certe.

In quest'ottica, il rafforzamento del principio di reciprocità negli appalti pubblici internazionali insieme al **coordinamento degli strumenti europei a tutela dell'accesso delle imprese europee ai mercati dei Paesi**

terzi, quali lo Strumento per gli appalti internazionali (IPI) e il Regolamento sulle sovvenzioni estere distorsive (FSR), rappresentano un passaggio essenziale per garantire condizioni di parità competitiva (level playing field), contrastare le asimmetrie di mercato e sostenere l'internazionalizzazione delle imprese europee delle costruzioni, chiamate a competere in un contesto globale complesso e fortemente distorsivo.

Con riferimento all'**integrazione degli obiettivi ambientali e di sicurezza nelle procedure di gara** e nell'esecuzione dei lavori, si auspica che i relativi requisiti rimangano proporzionati e pertinenti all'oggetto del contratto e, soprattutto, devono essere adeguatamente considerati e valorizzati economicamente nella documentazione di gara e contrattuale.

Permangono, tuttavia, rilevanti criticità. In primo luogo, **particolare attenzione richiede la generalizzazione del ricorso alla negoziazione**, che deve essere accompagnata da adeguate garanzie di trasparenza, parità di trattamento e concorrenza.

Appare altresì fortemente critico il mantenimento di ampi margini di ricorso agli affidamenti in house, suscettibili di sottrarre quote rilevanti di domanda pubblica al confronto concorrenziale Aspetto, questo, che diviene ancor più critico alla luce dello scenario economico che si sta prefigurando "post PNRR".

Particolare rilievo assume, per il settore dei lavori pubblici, la **disciplina della revisione dei prezzi**: pur essendo positivo il riconoscimento espresso dell'esigenza di preservare l'equilibrio economico del contratto, la proposta continua a configurare l'inserimento delle relative clausole come una facoltà della stazione appaltante. ANCE ritiene invece necessario prevedere, almeno per i contratti di lavori, meccanismi obbligatori di adeguamento dei prezzi, idonei a garantire la sostenibilità economica dei contratti e la concreta realizzabilità delle opere.

Ulteriori criticità riguardano la **disciplina del subappalto**, in particolare l'obbligo di **indicare nominativamente i subappaltatori già in sede di offerta** e la previsione di clausole destinate a ripercuotersi automaticamente sui rapporti contrattuali lungo la filiera nonché la **disciplina delle cause di esclusione**, che amplia alcune fattispecie caratterizzate da formulazioni generiche e da ampi margini di discrezionalità, estendendo fino a cinque anni anche il periodo massimo di esclusione relativo alle cause facoltative. In tale ambito, occorre inoltre assicurare un'effettiva possibilità di **ricorso ai meccanismi di s*elf-cleaning* a**nche in relazione alle cause di esclusioni facoltative, al fine di consentire agli operatori economici di dimostrare il recupero della propria affidabilità.

Con riferimento alle **ATI ed ai consorzi**, nonché alla responsabilità dei componenti dei raggruppamenti occorre introdurre una clausola di salvaguardia della disciplina nazionale e degli, aspetti non compiutamente disciplinati dalla proposta europea, con particolar riguardo alla tutela delle PMI.

Sul piano dell'esecuzione, in **primo luogo si valuta negativamente la mancanza di una disciplina compiuta della fase esecutiva dei contratti all'interno della proposta di regolamento**, che andrebbe, invece, introdotta in quanto essenziale ai fini della realizzazione a regola d'arte delle opere. In ogni caso, occorre rafforzare ulteriormente la tutela della liquidità delle imprese, rendendo strutturale l'anticipazione del prezzo anche nei contratti di lavori e assicurando termini di pagamento certi lungo l'intera filiera.

Infine, particolare attenzione dovrà infine essere riservata all'ampio ricorso agli atti delegati e di esecuzione, affinché gli elementi essenziali della disciplina degli appalti siano definiti direttamente nell'atto legislativo e non si determinino, nella fase applicativa, ulteriori margini di incertezza o ritardi nell'attuazione delle nuove disposizioni.

Di seguito si riportano le considerazioni specifiche, evidenziando le tematiche che ANCE considera prioritarie.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE

(Artt. 1-3 e 146-149 **Superamento delle tre direttive e passaggio a un Regolamento unico)**	La proposta sostituisce le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE con un Regolamento direttamente applicabile, valido per appalti pubblici, settori speciali e concessioni. L'obiettivo dichiarato è ridurre frammentazione, incertezza giuridica e divergenze nazionali

Valutazione: la scelta di utilizzare, come strumento normativo, non più le direttive, ma un regolamento, direttamente applicabile, rappresenta una forte criticità.

Il veicolo della "direttiva", invero, appare lo strumento migliore per regolare il settore degli appalti pubblici in quanto idoneo a garantire agli Stati membri, in fase di recepimento, l'opportuna discrezionalità per coniugare al meglio i principi comunitari di concorrenza, non discriminazione e trasparenza con le peculiarità dei mercati e dei sistemi amministrativi nazionali.

L'adozione di un regolamento europeo per gli appalti rischia, invece, di determinare un quadro normativo rigido, che può paralizzare il settore degli appalti, con inestimabili conseguenze negative sia per il tessuto produttivo che per la collettività.

(Artt. 1- **Settori speciali)**	il regolamento stabilisce le norme relative agli appalti pubblici di lavori, forniture o servizi e alle concessioni di lavori o servizi aggiudicati da uno o più acquirenti pubblici a uno o più operatori economici, il cui valore sia pari o superiore alle soglie di rilevanza comunitaria. Ai sensi dell'art. 6, co 1, n. 17, per acquirenti pubblici si intendono sia le amministrazioni aggiudicatrici nei settori ordinari sia gli enti aggiudicatori nei settori speciali.

Valutazione: I settori speciali (acqua, energia, trasporti e servizi postali) non sono più disciplinati da una direttiva separata da recepire a livello nazionale, ma vengono assorbiti all'interno del nuovo Regolamento unico europeo. Tali settori, dunque, vengono regolati in maniera omogenea rispetto a quelli ordinari, salvo deroghe espressamente previste (vedi, ad esempio, in tema di sistemi di qualificazione - art. 49 – o di appalti aggiudicati a imprese collegate – art. 83).

(artt. 4 e 55 -Il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore e obiettivi sociali)

L'art. 4 par. 4 stabilisce che gli acquirenti pubblici debbano adottare misure appropriate per garantire che, nell'esecuzione dei contratti, gli operatori economici rispettino gli obblighi applicabili in materia ambientale, sociale e di lavoro, derivanti dal diritto europeo e nazionale, dai contratti collettivi e dalle convenzioni internazionali richiamate nell'allegato II (art. 4).

L'articolo 55 disciplina gli appalti socialmente responsabili, prevedendo la possibilità di integrare nelle procedure obiettivi quali l'inclusione lavorativa, il miglioramento delle condizioni di lavoro, la valorizzazione della contrattazione collettiva, la formazione e la parità di genere. Tali obiettivi possono essere perseguiti attraverso specifiche tecniche, criteri di aggiudicazione, condizioni di esecuzione e, ove pertinenti, criteri di selezione, purché collegati all'oggetto dell'appalto e rispettosi dei principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità.

Valutazione: Nell'ambito della proposta di regolamento europeo Public Procurement Act, si ritiene fondamentale garantire la piena salvaguardia dell'attuale assetto normativo italiano in materia di contrattazione collettiva, così come delineato nel Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 36/2023). Risulta, pertanto, necessario che tutti i richiami ai contratti collettivi presenti nella proposta di Regolamento siano espressamente riferiti agli accordi stipulati dalle parti sociali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

La normativa italiana risponde, infatti, all'esigenza primaria di preservare e promuovere la c.d. contrattazione collettiva di qualità, al fine di assicurare adeguate tutele ai lavoratori e garantire una leale concorrenza tra le imprese. Ciò a maggior ragione in un settore come l'edilizia, in cui è la normativa stessa a individuare i CCNL di riferimento da applicare nell'ambito dei contratti pubblici.

In particolare, l'art. 11, comma 1, del Codice dei contratti pubblici prevede che al personale impiegato nei lavori oggetto di appalti pubblici sia applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto svolta dall'impresa anche in maniera prevalente.

È, inoltre, previsto l'obbligo per le stazioni appaltanti di indicare, nei documenti iniziali di gara, il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto, in conformità al sopra richiamato comma 1 e all'allegato I.01 al Codice.

Gli operatori economici possono, comunque, indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante.

L'allegato I.01, nel disciplinare i criteri per l'individuazione dei contratti collettivi e per la verifica dell'equivalenza, introduce per il settore degli appalti edili una espressa presunzione di equivalenza circoscritta ai soli contratti collettivi nazionali sottoscritti da Ance, Lega Coop Produzione e Servizi, Confcooperative Lavoro e Servizi, AGCI Produzione e Lavoro, ANAEPA Confartigianato, CNA Costruzioni, FIAE Casartigiani, CLAAI e Confapi-Aniem insieme a Feneal UIL, Filca CISL e Fillea CGIL, individuati dai rispettivi codici CNEL/INPS (F012-F015-F018), come precisato anche nel comunicato dell'ANAC n. 2/2026.

Le citate Organizzazioni datoriali e sindacali sono, infatti, quelle comparativamente più rappresentative sul piano nazionale per il settore dell'edilizia.

Dai suddetti contratti collettivi promana un articolato sistema bilaterale, in cui figurano anche le Casse Edili/Edilcasse, facenti capo alla CNCE (Commissione Nazionale Casse Edili), abilitate al rilascio del DURC, ai sensi del D.M. 30 gennaio 2015, e dell'attestazione di congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nei lavori edili, ai sensi del D.M. n. 143/2021.

Per il settore edile, infatti, l'applicazione integrale del contratto collettivo, sia nazionale che di secondo livello territoriale, comporta la necessaria iscrizione degli operai, da parte delle imprese, alla Cassa Edile/Edilcassa territoriale.

A seguito di tale iscrizione, viene effettuato dall'impresa non solo il versamento degli accantonamenti riferiti a determinati elementi della retribuzione, ma anche il versamento delle contribuzioni afferenti sia l'erogazione di prestazioni sanitarie e assistenziali che gli obblighi in materia di formazione e sicurezza. Sono tutti adempimenti obbligatori, inscindibili e vincolanti anche ai fini della verifica della predetta regolarità contributiva e, quindi, del DURC che, in edilizia, come sopra accennato, è rilasciato da parte del sistema Casse Edili/Edilcasse, oltre che da Inps e Inail.

Tale sistema di verifica concorre, come noto, a realizzare un'azione di contrasto a fenomeni di dumping contrattuale e di lavoro irregolare, assicurando un'effettiva tutela dei lavoratori sia sotto il profilo retributivo che per gli aspetti connessi alla salute e alla sicurezza del lavoro.

Pertanto, alla luce di quanto sin qui esposto, si ribadisce l'esigenza di preservare il vigente impianto normativo che disciplina il principio di contrattazione collettiva nel Codice dei contratti pubblici, anche in considerazione delle peculiarità del sistema di relazioni industriali del settore delle costruzioni sopra delineato, garantendo, pertanto, che tutti i richiami ai contratti collettivi presenti nella proposta di Regolamento siano espressamente riferiti agli accordi stipulati dalle parti sociali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Con riferimento, infine, ai c.d. "obiettivi sociali", l'art. 55, comma 2, del Regolamento, consente agli acquirenti pubblici, e non più agli Stati membri, come previsto dalla Direttiva vigente, di integrare considerazioni sociali nei capitolati, nei criteri di aggiudicazione, nelle

condizioni di esecuzione e, se pertinenti all'oggetto, nei criteri di selezione, a condizione che siano collegati all'oggetto dell'appalto ai sensi dell'articolo 90 del Regolamento e rispettino i principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità.

Tra gli obiettivi indicati, di cui possono tenere conto le stazioni appaltanti, figurano la "formazione e miglioramento delle competenze e riqualificazione dei lavoratori, i posti di lavoro di qualità, anche attraverso il riconoscimento del ruolo della contrattazione collettiva, tenendo conto della diversità dei diversi sistemi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali […]". Al riguardo, si rileva che si tratta di profili già ampiamente presenti nel Codice dei contratti pubblici che contiene disposizioni dirette a promuovere obiettivi sociali, inclusione lavorativa, parità di genere e tutela delle condizioni di lavoro.

(Art. 21 e 22

Operatori economici e raggruppamenti)

PRIORITA' ANCE

Rispetto alla direttiva 2014/24/UE, gli articoli 21 e 22 introducono una disciplina più puntuale della partecipazione dei raggruppamenti di operatori economici, chiarendo che i requisiti di selezione possono essere soddisfatti anche attraverso le capacità di un singolo componente, purché sia garantito un livello equivalente a quello richiesto. Viene inoltre esclusa la possibilità di imporre ai raggruppamenti una specifica forma giuridica anche dopo l'aggiudicazione, diversamente da quanto consentito dalla disciplina vigente. È altresì precisata la possibilità per l'acquirente pubblico di limitare il cumulo delle capacità per specifici compiti critici o di richiederne l'esecuzione diretta da parte del componente qualificato, a condizione che tali limitazioni siano motivate, proporzionate e indicate nei documenti di gara.

Valutazione:

Con riferimento alle ATI ed ai consorzi, nonché alla responsabilità dei componenti dei raggruppamenti occorre introdurre una clausola di salvaguardia della disciplina nazionale per la salvaguardia degli, aspetti non compiutamente disciplinati dalla proposta europea.

Sussiste altresì l'esigenza di garantire che i requisiti e le condizioni di partecipazione dei raggruppamenti siano in linea con la tutela e le salvaguardie previste per le PMI dalla normativa nazionale; ciò al fine di evitare ostacoli ingiustificati o sproporzionati per le imprese di minori dimensioni.

(*Art 23*

Affidamento sulle capacità degli altri soggetti)

L'Art. 23 disciplina il ricorso alle capacità di altri soggetti per i soli criteri di selezione, compresi registri e autorizzazioni. È facoltà dell'acquirente pubblico richiedere la prova della disponibilità delle risorse per tutto il periodo di esecuzione e, per l'idoneità tecnica e professionale, l'esecuzione diretta da parte dell'ausiliaria. Disciplina

PRIORITA' ANCE

coerente con l'attuale istituto, ma più snella; non prevede più l'avvalimento premiale.

Valutazione:

Occorrerebbe reintrodurre, anche attraverso una clausola di salvaguardia nazionale, l'obbligo di indicare le risorse prestate e, nel caso di avvalimento di titoli di studio e professionali o di altre capacità non scindibili dal soggetto, l'obbligo di esecuzione diretta da parte dell'ausiliaria.

Inoltre, appare opportuna la reintroduzione di una verifica in esecuzione di quanto prestato. Escludere l'avvalimento dell'iscrizione ai registri di cui all'art. 27, par. 4 e dell'attestazione SOA, salvo messa a disposizione della struttura o del ramo d'azienda cui si riferiscono

(*Art. 24* Subappalto)

PRIORITA' ANCE

Si vieta il subappalto integrale del contratto e il subappalto integrale "a cascata"; in offerta vanno indicate quota e subappaltatori proposti. Nei lavori, l'appaltatore principale deve comunicare, al più tardi dopo l'aggiudicazione e prima dell'esecuzione, le attività subappaltate e l'identità dei subappaltatori. Possono essere riservati compiti critici all'aggiudicatario. Viene infine consentita l'indicazione o la sostituzione del subappaltatore, a condizione che quest'ultimo rispetti i requisiti di preferenza europea o le misure di sicurezza stabilite dall'acquirente pubblico (naturalmente ove previsti).

Valutazione:

Appare estremamente critica la prevista l'indicazione dei nominativi dei subappaltatori già in offerta o, al più, prima dell'inizio dell'esecuzione dell'appalto, nonché l'introdotta la possibilità di prevedere clausole "passanti" tra appaltatore e subappaltatore.

Così facendo, non si tiene adeguatamente conto della libertà negoziale e della flessibilità che caratterizzano tali rapporti di natura privatistica.

Da notare che, analogamente alle vigenti direttive UE, non c'è alcun riferimento alla valorizzazione dei lavori subappaltati ai fini della qualificazione dell'appaltatore (SOA).

(Artt. 25-26

Cause di esclusione)

PRIORITA' ANCE

Gli articoli 25 e 26 disciplinano, rispettivamente, le cause di esclusione obbligatorie e facoltative dalle procedure di appalto. Rispetto alla direttiva 2014/24/UE, le cause obbligatorie sono ampliate da 7 a 11 fattispecie di reato, includendo, tra l'altro, reati ambientali, violazioni delle misure restrittive UE e impiego di lavoratori stranieri irregolari. È confermata l'esclusione per violazioni fiscali e contributive definitivamente accertate, salvo regolarizzazione o manifesta sproporzione. Le cause facoltative sono integrate con nuove fattispecie, tra cui rischi per la sicurezza pubblica e sovvenzioni estere distorsive, mantenendo l'illecito professionale. Il self-cleaning è previsto esclusivamente per le cause di esclusione facoltative, senza un analogo meccanismo generale per quelle obbligatorie.

La durata massima è pari a cinque anni sia per le cause obbligatorie, decorrenti dalla sentenza definitiva, sia per quelle facoltative, decorrenti dal comportamento che ha determinato l'esclusione o dalla sua cessazione in caso di condotte continuate o ripetute.

È inoltre prevista la possibilità di individuare un'autorità nazionale competente a valutare gli elementi rilevanti ai fini dell'esclusione

Valutazione:

Rispetto all'impostazione della precedente direttiva c'è maggiore chiarezza nella disciplina delle cause di esclusione, che vengono organizzate separatamente a seconda che siano obbligatorie o facoltative. Ciò appare positivo.

L'allungamento dell'elenco dei reati che comportano l'esclusione obbligatoria rende necessaria una integrazione delle fattispecie della normativa nazionale (che comunque prevede delle ipotesi peculiari, es. antimafia) che andrebbero mantenute con una clausola di salvaguardia a favore degli Stati Membri.

Occorrerebbe un chiarimento circa il concetto di "persona chiave", per capire se sia o meno riconducibile alla figura dell'amministratore di fatto.

L'irregolarità fiscale viene menzionata solo come causa di esclusione obbligatoria dalle gare e solo qualora l'inadempimento sia stato accertato con decisione giudiziaria o amministrativa definitiva (art.25, co.3). Di contro, le irregolarità fiscali non definitivamente accertate non sembrano più indicate nemmeno tra le cause facoltative di estromissione dalle gare, disciplinate dal successivo art.26 della proposta. Ciò sarebbe positivo.

Occorre chiarire se il grave illecito professionale sia destinato a operare come fattispecie residuale o meno. Sul punto, potrebbe essere opportuno prevedere una clausola di salvaguardia a favore degli Stati Membri, al fine di salvaguardare la tipizzazione che in fatto di illecito è stata raggiunta nella normativa nazionale.

Per le cause facoltative è confermato il self-cleaning: l'operatore può dimostrare di aver adottato misure idonee a recuperare affidabilità. Per le obbligatorie non è previsto,

dunque andrebbe recuperato, rappresentando un passo indietro rispetto alla normativa nazionale.

Per le cause facoltative, rispetto alla disciplina vigente, permane quindi la criticità dell'estensione del periodo massimo da tre a cinque anni. Anche qui potrebbe essere opportuna una clausola di salvaguardia.

L'attribuzione allo Stato membro della possibilità di individuare un'autorità nazionale per la valutazione delle cause di esclusione potrebbe essere l'apertura ad altre clausole di salvaguardia.

.

(Art. 27 - Criteri di selezione) PRIORITA' ANCE	La proposta limita i criteri di selezione a quanto necessario e proporzionato, scoraggiando requisiti di fatturato eccessivi e richieste ingiustificate di precedenti esperienze nel settore pubblico. I requisiti devono riguardare solo la capacità tecnica, professionale, giuridica ed economico-finanziaria necessaria all'esecuzione del contratto. Il fatturato minimo annuo richiesto non può superare il 50% del valore annuale stimato dell'appalto, salvo casi debitamente giustificati. Le informazioni già desumibili da banche dati pubbliche, elenchi ufficiali o certificazioni non dovrebbero essere rimesse in discussione senza adeguata motivazione.

Valutazione:

Stante la conferma, da parte della proposta di regolamento, del mantenimento di elenchi ufficiali ai fini della presunzione generale di conformità (per l'Italia vedi sistema di certificazione SOA) è indispensabile intervenire sulla norma per far sì che detta certificazione "copra" gli attuali i criteri di qualificazione, e non soltanto l'iscrizione a registri professionali o commerciali.

In continuità con la direttiva 2014/24/UE, la proposta, infatti, mantiene riferimenti agli elenchi ufficiali degli operatori economici e ai sistemi di certificazione, istituti sui quali si fondano anche i sistemi nazionali di qualificazione, quale quello italiano SOA

Si può al riguardo osservare che se l'art. 64, par. 4, della direttiva 2014/24/UE estendeva la presunzione di idoneità a tutti i requisiti previsti dall'elenco ufficiale o dal certificato, l'art. 27, par. 4, nella sua attuale formulazione, sembrerebbe riferirsi invece ai soli requisiti del paragrafo, cioè registri e autorizzazioni. Potrebbe trattarsi di un refuso.

Appare in ogni caso opportuno chiarire che la presunzione di conformità dell'ultimo comma del par. 4 si estende ai criteri di selezione previsti dall'elenco ufficiale o dal certificato, come nel previgente art. 64.

In generale, si riduce il ruolo dei requisiti come barriera di accesso: sono facoltativi, limitati alla capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria e proporzionati all'appalto.

Con riferimento al par. 6 si formulano le seguenti osservazioni:

- Occorrerebbe chiarire al par. 6 che l'esperienza pregressa richiedibile dalla stazione appaltante non è limitata ai soli appalti pubblici.

- Appare opportuno sopprimere il riferimento al rischio per la sicurezza di uno Stato membro o dell'Unione, già previsto dall'art. 26, par. 1, lett. g), e ricondurre il conflitto di interessi all'art. 26.

- Sarebbe auspicabile eliminare nel par. 8 le parole «senza una giustificazione sufficiente» per le informazioni ricavate da elenchi ufficiali e certificazioni con valenza pubblicistica (tale previsione nella Direttiva 2014/24/UE, art. 64, par. 5, è stata superata dal D.lgs. 36/2023).

(Art. 30 - Consultazioni di mercato)	La proposta chiarisce e incoraggia le consultazioni preliminari di mercato come strumento ordinario di preparazione delle procedure. Il testo ufficiale non contiene invece l'obbligo, presente nella precedente bozza, di pubblicare un Needs Plan all'inizio di ciascun periodo di bilancio.

Valutazione:

Il rafforzamento della fase anteriore alla gara è potenzialmente positivo, soprattutto per i lavori complessi, purché le consultazioni siano effettive, trasparenti e non si traducano in meri adempimenti formali. La soppressione del Needs Plan riduce però la prevedibilità della domanda pubblica per gli operatori economici.

(Artt. 31 e 33-49 Procedure di gara, conduzione delle negoziazioni e sorteggio) **PRIORITA' ANCE**	La proposta introduce una procedura aperta con eventuale fase negoziale. Tutti gli operatori interessati possono partecipare e la stazione appaltante può negoziare le caratteristiche non essenziali, svolgere più tornate e ridurre progressivamente il numero dei concorrenti sulla base dei criteri di aggiudicazione. La negoziazione non è più uno strumento eccezionale subordinato a specifiche condizioni, ma un'opzione normalmente disponibile al compratore pubblico. Sono inoltre previste: -una procedura dinamica, con o senza criteri di selezione, per singole opportunità di acquisto; nella procedura senza criteri di selezione, se le

manifestazioni di interesse sono più di cinque, la stazione appaltante può invitare almeno cinque operatori scelti mediante determinazione algoritmica casuale e indiscriminata;

-una procedura per l'innovazione e

-procedure speciali per emergenze e crisi.

Valutazione:

Con riferimento allo svolgimento delle negoziazioni, l'articolo 33 prevede che le trattative non debbano modificare in senso sostanziale l'oggetto del contratto. Tale formulazione appare eccessivamente generica e rischia di determinare incertezza per gli operatori economici al momento della partecipazione alla gara. La decisione di partecipare a una procedura presuppone, infatti, anche una preventiva stima dei costi da parte dell'impresa, che deve poter fare affidamento su un perimetro contrattuale chiaro e sufficientemente definito.

Inoltre, se l'articolo 33, par. 2, giustamente e condivisibilmente, esclude dalla negoziazione i criteri di selezione e di aggiudicazione, lo stesso paragrafo, nel definire il perimetro ammissibile della negoziazione, fa riferimento alle caratteristiche non essenziali dei lavori, includendovi anche elementi relativi al merito tecnico, alle quantità, alle condizioni di consegna e ad altri aspetti commerciali. Tale previsione appare senz'altro contraddittoria atteso che, negli appalti di lavori, il merito tecnico può costituire uno degli elementi sui quali si fondano i criteri di aggiudicazione, esclusi invece espressamente dalla norma da ogni forma di negoziazione.

Inoltre, la possibilità di ricondurre alla negoziazione elementi suscettibili di incidere in maniera significativa sul contenuto economico dell'offerta rischia di determinare una pressione al ribasso sui prezzi, a discapito della qualità dell'offerta e della corretta valutazione dei costi connessi all'esecuzione dell'appalto. Si deve anche sottolineare che l'inclusione nelle negoziazioni di aspetti relativi al contenuto tecnico dell'offerta rischia di portare alla realizzazione di "opere aggiuntive", non previste dalla documentazione di gara, il cui costo si riverserebbe a carico dell'operatore economico.

Si segnala poi che il termine minimo di 20 giorni per la presentazione delle offerte potrebbe non essere del tutto sufficiente in caso di appalti complessi o integrati ovvero quando occorrono sopralluoghi, campioni, dimostrazioni, verifiche etc.. Infine, sarebbe opportuno prevedere la possibilità di presentare offerte in aumento

Con riferimento alle procedure dinamiche, desta notevole preoccupazione l'introduzione dello strumento del sorteggio quale criterio di selezione degli operatori economici nell'ambito delle procedure dinamiche senza criteri di selezione. Tale meccanismo, infatti, non valorizza le imprese serie presenti sul mercato, in quanto è puramente casuale e svilisce la qualificazione, non tenendo in alcuna considerazione le effettive capacità dei potenziali concorrenti. Inoltre, vanifica qualunque possibilità di programmazione

dell'attività di impresa, mettendo in seria difficoltà coloro che intendono partecipare alle procedure.

(Artt. 46-48 Procedure speciali)	Nei casi e nelle circostanze specifici previsti dagli articoli 47 e 48 (emergenze e crisi), gli acquirenti pubblici possono ricorrere a una procedura speciale per l'aggiudicazione di un appalto pubblico, richiedendo una soluzione direttamente a uno o più operatori economici senza la necessità di una procedura competitiva o della previa pubblicazione di informazioni relative alla gara. Tale richiesta può assumere la forma di un invito a negoziare, di una richiesta di presentazione di un'offerta o di una richiesta di fornitura della soluzione contro fattura.

Valutazione: La direttiva 2014/24/EU consente, in casi simili, di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione (vedi art. 32). La nuova formulazione sembrerebbe, invece, aprire anche agli affidamenti diretti. Tra le altre ipotesi, viene consentito l'affidamento senza previo confronto concorrenziale anche qualora l'apertura del contratto alla concorrenza possa pregiudicare gli interessi essenziali di sicurezza nazionale dell'Unione o dello Stato membro e non sia possibile ricorrere a misure meno intrusive. Non appare, tuttavia, sufficientemente chiaro quando esigenze connesse alla sicurezza nazionale possano giustificare il ricorso all'affidamento senza gara, anziché l'applicazione di specifici requisiti di sicurezza nell'ambito di una procedura competitiva. Sarebbe pertanto opportuno definire più puntualmente i presupposti per il ricorso a tale fattispecie

(Artt. 50-54- Green public procurement e criteri ambientali)	La proposta rafforza l'uso degli appalti come leva ambientale: economia circolare, efficienza energetica, contenuto riciclato, recupero dei rifiuti e requisiti ambientali obbligatori per alcune categorie di prodotti. In prospettiva, ciò può incidere sui CAM e sui lavori edili.

Valutazione:

La previsione è positiva purché gli obblighi ambientali siano proporzionati, tecnicamente applicabili, adeguatamente previsti nei documenti di gara e remunerati in progetto.

Occorre, in particolare, prevedere che, negli appalti di lavori, gli adempimenti connessi alla gestione dei rifiuti prodotti nell'esecuzione dell'intervento e i relativi costi siano adeguatamente individuati e valutati già in fase progettuale, tenendo conto della tipologia e dei

quantitativi dei rifiuti ragionevolmente prevedibili, e trovino puntuale rappresentazione nella documentazione di gara e nel quadro economico dell'intervento.

(Artt. 62-64 Proprietà intellettuale)	L'acquirente pubblico specifica nel dettaglio dell'appalto i diritti di proprietà intellettuale pertinenti e ne tiene conto nella stima del valore. L'operatore economico conserva la proprietà intellettuale preesistente, inclusi software, modelli, metodi e piattaforme, ma deve concedere licenze non esclusive, nella misura necessaria, sui diritti preesistenti e su quelli derivanti dall'esecuzione, con facoltà per l'acquirente di utilizzarli, adattarli, integrarli e mantenerli anche tramite terzi, al fine di garantire la continuità d'uso di forniture, servizi o lavori. Nelle infrastrutture critiche può essere richiesto il trasferimento della titolarità dei diritti preesistenti; la ripartizione dei diritti derivanti dall'esecuzione è definita nel dettaglio dell'appalto, mentre nella procedura di innovazione restano di regola all'operatore.

Valutazione:

Le norme sono collocate nel capo dedicato agli appalti per l'innovazione, ma la loro formulazione è generale: l'art. 62 si riferisce a "tutte le procedure" soggette al regolamento, l'art. 63 menziona espressamente i lavori e l'unica regola specifica per la procedura di innovazione è costruita come deroga. Occorre pertanto chiarire l'ambito di applicazione della disciplina.

Qualora ne fosse confermata la portata generale, l'impatto sul settore dei lavori richiederebbe attenzione. I modelli informativi, le librerie di oggetti e gli elaborati di progetto sono spesso prodotti da progettisti esterni, incaricati dalla stazione appaltante o dall'impresa nell'appalto integrato, e la titolarità può spettare a soggetti diversi dall'esecutore. Le licenze previste dall'art. 63 consentono all'acquirente pubblico e ai terzi che agiscono per suo conto di utilizzare, adattare e mantenere i diritti e i relativi elaborati nei limiti necessari alle finalità dell'appalto, senza comportare automaticamente il trasferimento generalizzato del know-how. Occorre quindi definire con chiarezza l'estensione delle licenze e la ripartizione dei diritti tra stazione appaltante, progettista e impresa esecutrice, salvaguardando i diritti preesistenti e le informazioni riservate.

(Art. 65 Modellizzazione delle informazioni di costruzione – BIM)	Per i lavori di valore stimato pari o superiore a 25 milioni di euro, gli acquirenti pubblici richiedono il ricorso alla modellizzazione delle informazioni di costruzione, definita come insieme di processi digitali collaborativi in formati aperti e interoperabili lungo l'intero ciclo di vita dell'opera. In deroga, l'obbligo può essere limitato a determinati contraenti, lotti o parti dell'opera in caso di onere sproporzionato, oppure escluso per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica. La Commissione può abbassare la soglia con atto delegato, in presenza di

una maggiore diffusione sul mercato. L'art. 127, par. 4, consente inoltre di richiedere strumenti per il BIM non generalmente disponibili, purché sia garantito un accesso libero e paritario.

Valutazione:

Il BIM è già obbligatorio nell'ordinamento italiano per lavori di importo superiore a 2 milioni di euro, con regole specifiche per gli interventi sui beni culturali. La soglia di 25 milioni di euro prevista dall'art. 65 individua un obbligo a livello europeo. Contestualmente l'art. 65, par. 4, riconosce la possibilità di ridurre la soglia europea di 25 milioni di euro in funzione della maggiore diffusione del BIM sul mercato.

L'Italia sta sviluppando negli ultimi anni un ecosistema consolidato di competenze, strumenti, capitolati informativi e prassi delle stazioni appaltanti, dei progettisti e delle imprese. In coerenza con tale principio, sarebbe opportuno che il regolamento riconoscesse agli Stati membri, nei quali il BIM ha già raggiunto un livello più avanzato di diffusione e applicazione, la possibilità di mantenere le soglie nazionali già vigenti.

Ciò consentirebbe di salvaguardare gli investimenti già effettuati dalle pubbliche amministrazioni e dagli operatori economici, evitando un arretramento rispetto al livello di digitalizzazione raggiunto, nonché di prevenire divergenze interpretative che potrebbero determinare ritardi nell'avvio delle procedure di gara e alimentare il contenzioso.

Il riferimento a formati aperti e interoperabili è coerente con l'approccio openBIM e con la prevenzione del lock-in tecnologico.

(Artt. 66-69 Sicurezza, resilienza e catene di fornitura)

PRIORITA' ANCE

La proposta di regolamento dedica ampio spazio al tema della sicurezza negli appalti pubblici, prevedendo la possibilità di introdurre requisiti di sicurezza e cybersicurezza nelle specifiche tecniche, nei criteri di selezione e aggiudicazione e nelle condizioni di esecuzione, nel rispetto dei principi di proporzionalità, trasparenza e non discriminazione

Valutazione:

Occorre garantire, in particolare, che i requisiti di sicurezza e cybersicurezza siano strettamente collegati all'oggetto dell'appalto e giustificati dalle specifiche esigenze di sicurezza connesse alle prestazioni contrattuali. È altresì necessario assicurare che i maggiori oneri derivanti dall'adempimento di tali requisiti siano adeguatamente quantificati e valorizzati nella determinazione dell'importo dell'appalto e delle condizioni economiche contrattuali, evitando che i relativi costi siano impropriamente posti a carico delle imprese.

Approccio basato sul rischio: i requisiti di sicurezza e cybersicurezza dovrebbero fondarsi su una valutazione del rischio documentata e proporzionata, evitando certificazioni generalizzate o obblighi non pertinenti che restringano ingiustificatamente la concorrenza. Occorre inoltre assicurare il coordinamento con le discipline nazionali, ed evitare che gli obblighi previsti per i soggetti essenziali o importanti siano trasferiti automaticamente e indistintamente all'intera catena di fornitura.

Fornitori ad alto rischio: l'art. 66, par. 5, prevede l'esclusione dalle procedure di appalto degli operatori individuati come fornitori ad alto rischio per componenti TIC destinati a risorse TIC chiave, secondo il meccanismo previsto dalla proposta Cybersecurity Act 2 (COM(2026) 11, artt. 102-104). La disposizione può assumere rilevanza anche per le imprese di costruzioni impegnate nella realizzazione di opere tecnologicamente complesse e infrastrutture critiche, sebbene la mera installazione di componenti forniti da operatori classificati ad alto rischio non comporti automaticamente l'esclusione dell'impresa esecutrice. Occorre pertanto chiarire le eventuali ricadute sulla filiera delle costruzioni e garantire adeguate tutele contrattuali qualora nuove restrizioni sui fornitori o sui componenti intervengano successivamente all'aggiudicazione, determinando maggiori costi o modifiche delle prestazioni.

(Artt. 70-77 Preferenza europea e accesso al mercato interno per operatori extra-UE)	La proposta introduce un quadro più chiaro sulla partecipazione di operatori, beni, servizi e lavori provenienti da Paesi terzi. Viene prevista la possibilità di applicare requisiti di preferenza europea, anche mediante restrizioni alla partecipazione, requisiti di origine o preferenze in sede di valutazione, nel rispetto degli impegni internazionali dell'Unione

Valutazione:

La previsione è positiva laddove rafforza reciprocità, autonomia strategica e tutela del mercato europeo. Occorre al contempo garantire regole applicative semplici, uniformi e certe, soprattutto con riferimento alla verifica dell'origine e alla distinzione tra operatori/prodotti UE, covered e non covered

(Artt. 80 -82- Affidamenti in house e cooperazione pubblico-pubblico)	Sono confermate le attuali condizioni per gli affidamenti a soggetti controllati e per la cooperazione tra amministrazioni, compresa la soglia di oltre l'80% dell'attività svolta nell'ambito dei compiti affidati dagli enti controllanti. Gli Stati membri possono mantenere o adottare disposizioni nazionali più rigorose. L'esclusione non opera se l'appalto è interamente subappaltato senza una procedura di gara.

Valutazione:

La disciplina non restringe in modo significativo il ricorso all'in house e non risponde alle preoccupazioni relative alla possibile sottrazione di attività al confronto concorrenziale. Aspetto, questo, che diviene ancor più critico alla luce dello scenario economico che si sta prefigurando "post PNRR". La contrazione della domanda pubblica che caratterizzerà i prossimi anni, infatti, non può essere accompagnata anche dal rischio di un ricorso sistematico agli affidamenti in house, con l'effetto di restringere ulteriormente il mercato delle opere pubbliche e penalizzare gli operatori economici.

Ora, determinando tale modalità di affidamento una deroga al principio di concorrenza, ed in particolare al procedimento dell'evidenza pubblica, dovrebbe essere quantomeno previsto, in linea con il previgente Codice 50/2016, che il ricorso allo stesso debba essere giustificato da un provvedimento motivato che attesti le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché' dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché' di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Positiva l'esclusione dal perimetro dell'in house dei casi di subappalto integrale del contratto senza procedura di gara. Occorrerebbe, in ogni caso, introdurre una disposizione che assicuri che non vengano sottratte marginalità rispetto all'importo originario dell'affidamento.

(Art.90- Collegamento con l'oggetto del contratto)

L'articolo 90 stabilisce che i criteri di selezione e di aggiudicazione, le specifiche tecniche e le condizioni di esecuzione devono essere collegati all'oggetto del contratto. Il collegamento può essere diretto, quando il requisito o il criterio attiene intrinsecamente alle caratteristiche materiali dei lavori, dei servizi o delle forniture, oppure indiretto, quando, pur non riguardando la loro consistenza materiale, incide specificamente sulla preparazione, sulla produzione o su un'altra fase del ciclo di vita della prestazione coperta dal contratto. In tale seconda categoria rientrano espressamente anche le condizioni di lavoro degli addetti e i profili relativi all'approvvigionamento responsabile e alla trasparenza della catena di fornitura.

Valutazione:

La previsione presenta profili di criticità, poiché rischia di attenuare il necessario nesso tra i requisiti imposti e la prestazione concretamente affidata. In assenza di criteri applicativi

sufficientemente determinati, tale nozione potrebbe accrescere la discrezionalità delle stazioni appaltanti, generare applicazioni disomogenee e tradursi nell'introduzione di requisiti difficilmente verificabili o sproporzionati, con possibili effetti restrittivi sulla concorrenza e sull'accesso al mercato. Sarebbe pertanto opportuno circoscrivere il collegamento indiretto ai soli elementi che presentino un'incidenza concreta, specifica e dimostrabile sull'esecuzione del contratto, nel rispetto dei principi di proporzionalità, trasparenza e non discriminazione.

(Art. 94 - Conflitto di interesse)	Il conflitto di interesse è oggetto di una disciplina organica, con obblighi dichiarativi, ricusazione dei soggetti coinvolti e possibile esclusione dell'operatore solo quando il conflitto non possa essere neutralizzato e dopo avergli consentito di dimostrare l'assenza di effetti distorsivi sulla concorrenza.

Valutazione:

Il maggiore dettaglio delle previsioni può rafforzare certezza e uniformità applicativa. La scelta, tuttavia, di rimettere alle singole stazioni appaltanti la valutazione se richiedere o meno agli operatori economici, in sede di partecipazione, la dichiarazione sulla presenza di un eventuale legale con i dipendenti della stazione appaltante che hanno potere di influenzare l'esito stesso della procedura, potrebbe non rispondere pienamente all'esigenza di trasparenza e par condicio dei concorrenti che richiede l'evidenza pubblica.

(Artt. 98 e 99- Criteri di aggiudicazione) PRIORITA' ANCE	La proposta prevede che, di regola, l'aggiudicazione avvenga secondo il Best Price-Quality Ratio, con un peso minimo della qualità pari al 30% e al 50% per i contratti labour-intensive. È prevista una possibile deroga se la qualità è già sufficientemente garantita da specifiche tecniche, clausole esecutive o altri elementi della lex specialis. L'articolo 99 disciplinainoltre il life-cycle costing.

Valutazione:

Appare positivo il superamento del minor prezzo sopra soglia UE (soprattutto considerata l'inapplicabilità sopra soglia dei sistemi di esclusione automatica offerte anomale).

In linea generale, occorre garantire un uso corretto dei criteri qualitativi da parte delle stazioni appaltanti, evitando requisiti generici, eccessivamente discrezionali, tabellari, soggettivi, o sproporzionati rispetto all'importo dell'appalto.

I criteri qualitativi, compresi quelli afferenti all'organizzazione del personale, devono essere sempre finalizzati a valutare il merito tecnico delle offerte, senza privilegiare indirettamente le imprese di più grandi dimensioni e senza trasformarsi in una forma surrettizia di ulteriore selezione degli offerenti, considerato che – come evidenziato dalla stessa Commissione UE – criteri di selezione e criteri di aggiudicazione rispondono a finalità diverse e devono rimanere chiaramente distinti.

In particolare, i criteri legati all'organizzazione dei lavori, alle tematiche di gestione ambientale, alla sicurezza dei lavoratori e alle tempistiche d'esecuzione devono essere contestualizzati e riferiti alla tipologia di opere oggetto dell'appalto.

Non appare pienamente soddisfacente il punteggio minimo attributo alla qualità (30%), che rischia di non riuscire a contenere adeguatamente il peso dell'elemento prezzo. Al riguardo, occorrerebbe prevedere una clausola di salvaguardia che consenta agli Stati membri di fissare soglie di ponderazione dell'elemento prezzo più stringenti.

(Art. 100 **Suddivisione in lotti)**	Viene confermata l'importanza della suddivisione in lotti nella modalità dell'"apply or explain". Viene previste che gli Stati membri possano introdurre la divisione in lotti come obbligatoria.

Valutazione:

La proposta mantiene inalterata la possibilità degli Stati membri prevedere la suddivisone in lotti come obbligatoria.

Il fatto che la Proposta di Regolamento trovi applicazione anche agli appalti dei settori speciali, potrebbe consentire di attenuare la **criticità, attualmente presente nel Codice (art. 141, comma 5), relativa all'assenza di un obbligo motivazionale stringente per la mancata suddivisione in lotti per le stazioni appaltanti che operano nei settori speciali.**

(Art. 101 **Offerte anormalmente basse)**	Rispetto alla precedente Direttiva 2014/24, la Proposta: rafforza il controllo sulle offerte anomale, in quanto sono definiti specificamente gli elementi in base ai quali considerare anormalmente basse le offerte, che possono riguardare: •il confronto con altre offerte, •i prezzi di mercato stimati dall'amministrazione,

•i valori di precedenti contratti analoghi e, conseguentemente, procedere alla richesta di giustificazioni.

Valutazione:

La proposta appare positiva in quanto rafforza il controllo sulle offerte anormalmente basse, stabilendo quando vanno considerate tali. Ciò, va a vantaggio della tutela della concorrenza e di una maggiore congruità delle offerte.

Tuttavia, non appare condivisibile la scelta di utilizzare come parametro di individuazione delle offerte anomale "i valori di precedenti contratti analoghi", considerato che ogni contratto va contestualizzato rispetto allo specifico momento storico in cui interviene e alle relative condizioni di mercato.

Ove tale parametro volesse essere lasciato nel Regolamento, è essenziale che venga contestualizzato maggiormente, tenendo conto delle particolari condizioni del mercato esistenti in quel momento.

Sarebbe, comunque, opportuno prevedere una clausola di salvaguardia che consenta agli Stati membri di prevedere meccanismi automatici di individuazione delle offerte anomale, reintroducendo a livello nazionale quello dei quattro/quinti, che era previsto nel Codice 50/2016 (art. 97, comma 3).

Tale metodo imponeva di effettuare la verifica di congruità sulle offerte nelle quali sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, risultassero pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara.

(Art.103-Accordi quadro)

Rispetto alla precedente Direttiva 2014/24, la Proposta:

- stabilisce che la durata massima degli Accordi Quadro deve essere di

•3 anni, nel caso di un solo operatore

•5 anni con più operatori

- la durata massima può essere più lunga in casi eccezionali, qualora ciò sia giustificato dalla complessità o dalla natura specialistica dell'appalto, ma non può essere mai superiore a quanto strettamente necessario alla luce delle circostanze dell'appalto.

-il bando deve indicare durata e valore o volume massimo cumulativo dei contratti

- la durata dei contratti basati su un A.Q. non può superare la scadenza dell'A.Q. di oltre il 50% della durata di quest'ultimo.

Valutazione: negativa

L'allungamento a 5 anni della durata degli AQ appare eccessiva; sarebbe preferibile tornare a un periodo massimo di 4 anni.

Inoltre, la possibilità per le amministrazioni di allungare la durata rispetto ai periodi massimi indicati, per ragioni legate alla complessità dell'appalto, appare eccessivamente generica e pericolosa, in quanto rischia di determinare una chiusura eccessiva del mercato, sottraendo per un periodo significativo l'affidamento dei lavori al confronto concorrenziale. Tale effetto risulta particolarmente critico nel settore lavori pubblici, considerata la continua evoluzione dei prezzi e delle condizioni di mercato.

Inoltre, sarebbe essenziale prevedere, a livello europeo o almeno tramite una clausola di salvaguardia a favore degli Stati membri, la possibilità di assicurare all'affidatario una quota minima annua garantita dei lavori, al fine di evitare che, a fronte di tutti gli impegni economici assunti in fase di gara, ci sia una eccessiva incertezza sul "quantum" verrà effettivamente affidato e sui tempi della relativa esecuzione.

Infine, desta preoccupazione la previsione secondo la quale la durata dei contratti attuativi non può superare di oltre il 50% la scadenza dell'AQ stesso. Si tratta, infatti, di una previsione che rischia di spingere le amministrazioni alla cattiva prassi di consegnare i contratti attuativi a ridosso della scadenza dell'AQ, sapendo di poter contrare su tempi di esecuzione che si estenderanno ancora per il 50% della durata iniziale. Fatto, questo, che finisce per indebolire anche la previsione di una durata massima degli AQ.

(Art. 104 - Condizioni per l'esecuzione degli appalti)

PRIORITA' ANCE

La proposta di regolamento, rispetto alla disciplina vigente, specifica e amplia espressamente le tipologie di condizioni di esecuzione che possono essere richieste dalle stazioni appaltanti, includendo, oltre agli aspetti contrattuali, tecnici, qualitativi ed economici, condizioni connesse a obiettivi ambientali, sociali, occupazionali e di innovazione, nonché alla sicurezza, alla resilienza e alla sicurezza dell'approvvigionamento. Tali condizioni, se non adeguatamente individuate e valorizzate ex ante dalla stazione appaltante, possono tradursi in maggiori oneri a carico degli operatori economici, non adeguatamente considerati nella determinazione dell'importo posto a base di gara.

Valutazione:

Occorre prevedere che le condizioni di esecuzione siano puntualmente e specificatamente individuate nella documentazione contrattuale e di gara e che i relativi costi siano quantificati dalla stazione appaltante, trovando adeguata copertura nella determinazione dell'importo a base di gara

(Artt. 105 e 106 - Revisione prezzi e meccanismi di adeguamento)

PRIORITA' ANCE

La proposta valorizza l'equilibrio economico del contratto, consentendo alle stazioni appaltanti di inserire clausole di adeguamento chiare, precise e oggettivamente giustificate per tutta la durata del rapporto. I meccanismi possono comprendere indicizzazione a indici dei prezzi, inflazione o volatilità dei costi degli input e, se previsti nei documenti di gara, non costituiscono modifiche contrattuali ai sensi dell'articolo 106.

Valutazione:

È positivo l'inserimento a livello europeo del principio di revisione dei prezzi e il richiamo alla tutela dell'equilibrio economico. Tuttavia, la mera facoltatività dei meccanismi di adeguamento rischia di depotenziare l'efficacia della previsione. Inoltre, il sistema introdotto in Italia è molto avanzato e puntuale e si rischia di perderlo.

Pertanto, sarebbe essenziale che a livello europeo tali meccanismi venissero previsti come obbligatori oppure che venisse introdotta una clausola di salvaguardia a favore degli Stati membri, che riconosca la possibilità di prevederne l'obbligatorietà a livello nazionale e di mantenere le discipline già esistenti, come quella dell'art. 60 del Codice 36/2023 (che va comunque migliorata e affinata).

Inoltre, andrebbe chiarito espressamente se i meccanismi di adeguamento cui fa riferimento la norma possano funzionare anche in diminuzione oltre che in aumento.

(Art. 106 -

Viene meglio armonizzata la disciplina delle modifiche in corso di esecuzione, ad esempio, introducendo una soglia del 15% entro la quale la modifica è considerata non sostanziale, a condizione che la stessa non alteri l'equilibrio economico iniziale del contratto, valida per tutti gli appalti. Viene, inoltre, introdotto l'obbligo per la SA di conservare una documentazione scritta dettagliata degli elementi essenziali della modifica,

Modifiche in corso di esecuzione)

PRIORITA' ANCE

compresa la sua giustificazione, la sua necessità o adeguatezza e il suo impatto sull'equilibrio economico del contratto, in particolare la ripartizione dei rischi e dei vantaggi economici, al fine di giustificare le decisioni di modifica del contratto e consentire la verifica del rispetto della normativa da parte degli organismi competenti di vigilanza, audit e revisione. Infine, la proposta chiarisce che le modifiche di un contratto non possono essere utilizzate per porre rimedio a carenze nell'esecuzione da parte dell'appaltatore che non siano giustificate da circostanze al di fuori del suo controllo.

Valutazione: negativa.

In generale, si valuta negativamente la mancanza di una disciplina compiuta della fase esecutiva dei contratti all'interno della proposta di regolamento, che andrebbe, invece, introdotta in quanto essenziale ai fini della realizzazione a regola d'arte delle opere.

Venendo al contenuto specifico dell'articolo in commento, si evidenzia che vengono conservate le categorie fondamentali della disciplina dell'articolo 72 della direttiva 2014/24/EU, riorganizzando il funzionamento in maniera più razionale e previsti maggiori oneri di trasparenza. La normativa comunitaria continua, tuttavia, a non recare una disciplina compiuta delle varianti in corso d'opera, invece, presente nel nostro ordinamento, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto "correttivo" (n. 209/2024) al Codice 36/2023. Tale strumento assume, invece, un ruolo fondamentale nella gestione della fase esecutiva, consentendo, in molti casi, di sopperire alle carenze progettuali. Ciò vale a maggior ragione qualora fosse confermata la scelta, operata dalla proposta di regolamento, di non introdurre una disciplina organica della progettazione, idonea a garantire che i progetti posti a base di gara presentino un adeguato livello di completezza e definizione. Andrebbe, infine, inserita una definizione accurata, anche attraverso una casistica esemplificativa, di cosa costituisce un vantaggio economico ingiustificato per l'operatore, così da fornire alle amministrazioni delle indicazioni chiare ai fini dell'adozione di modifiche contrattuali tali da non alterare l'equilibrio economico iniziale del contratto ed evitare rallentamenti nella fase esecutiva.

(Art. 107 - Risoluzione)

si prevede l'obbligo e – e non più la facoltà per le stazioni appaltanti, come invece stabilito nella direttiva 2014/24/EU – di risolvere il contratto nel caso in cui l'appaltatore sia oggetto di una condanna definitiva per uno dei rati rientranti nelle ipotesi di esclusioni obbligatorie, ovvero nel caso in cui il contratto o la sua modifica non avrebbero dovuto essere aggiudicati all'appaltatore in considerazione di una grave violazione degli obblighi derivanti dai trattati e dal presente regolamento, dichiarata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Tra le ipotesi di risoluzione, sempre rispetto alle attuali direttive, viene, invece, meno quella in cui il contratto abbia

subito una modifica sostanziale che avrebbe richiesto una nuova procedura di appalto.

Valutazione: negativa.

In un'ottica di maggiore trasparenza, in combinato disposto con il menzionato articolo 106, in tema di modifiche in corso di esecuzione, andrebbe meglio chiarito cosa succede nel caso in cui il contratto subisca una modifica sostanziale che avrebbe richiesto una nuova procedura di appalto. Andrebbe, inoltre, introdotto a livello comunitario, sulla falsariga di quanto previsto dal Codice 36/2023 e dall'art. 1467 del codice civile, tra gli strumenti manutentivi del contratto, accanto alla revisione dei prezzi e alla rinegoziazione, quello della risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta.

(Art. 108 - Termini di pagamento, anticipazione e pagamento diretto)

La proposta impone agli acquirenti pubblici di garantire pagamenti tempestivi nel rispetto della direttiva 2011/7/UE. Non riproduce però un autonomo termine massimo di 60 giorni né una specifica disciplina degli interessi di mora, affidandosi al rinvio alla direttiva. Introduce inoltre obblighi di raccolta e pubblicazione dei dati sullo stato e sulla tempestività dei pagamenti.

Le anticipazioni restano facoltative e possono essere previste, in particolare, per favorire la partecipazione delle PMI. Un adeguato pagamento anticipato deve invece essere previsto per gli appalti di particolare rilevanza per l'innovazione, salvo un interesse preminente dell'acquirente pubblico; non è più prevista l'anticipazione obbligatoria del 30% per i contratti di rilevanza strategica.

La stazione appaltante può prevedere che l'appaltatore applichi lungo la filiera termini equivalenti a quelli stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE. È inoltre previsto, su richiesta del subappaltatore e se compatibile con la natura del contratto, il pagamento diretto delle prestazioni rese all'appaltatore principale, ferma la possibilità di opporsi a pagamenti indebiti.

Valutazione: negativa.

Appare positivo il richiamo all'obbligo di effettuare pagamenti tempestivi e il rafforzamento del monitoraggio e dei controlli sulla tempestività.

Perplessità solleva la mancata riproposizione di uno specifico termine di pagamento e di una specifica disciplina degli interessi di mora, affidandosi al mero rinvio alla direttiva 2011/7/UE.

Inoltre, l'anticipazione obbligatoria dovrebbe essere garantita per tutti i lavori pubblici e non solo per gli appalti di innovazione. Sarebbe anche opportuno prevedere a livello nazionale che i pagamenti avvengano mediante SAL mensili.

Solleva perplessità la facoltà della stazione appaltante **di estendere lungo la filiera i termini di pagamento applicabili al contratto principale.**

Piuttosto, è utile salvaguardare tutte le possibilità, attualmente previste dalla normativa nazionale, sui casi di pagamento diretto del subappaltatore da parte della committente, che prevedono, oltre all'ipotesi di richiesta da parte dello stesso ove la natura del contratto lo consenta, anche i casi in cui il sub-contraente sia una micro o piccola impresa, e i casi di inadempimento dell'appaltatore.

In ogni caso, il pagamento dei subappaltatori rappresenta un tema delicato, che va attenzionato al massimo, al fine di contenere i numerosi problemi che derivano dalla responsabilità solidale - contributiva e retributiva – dell'appaltatore, in forza della quale spesso i pagamenti dei SAL vengono bloccati per situazioni debitorie del subappaltatore, anche riguardanti cantieri diversi da quelli dello specifico contratto.

(Artt. 127-136- Ecosistema digitale e spazi dati) **PRIORITA' ANCE**	La proposta costruisce un ecosistema digitale europeo degli appalti basato su comunicazioni elettroniche, rete di interoperabilità, standard armonizzati o specifiche comuni, piattaforme elettroniche, profili e credenziali digitali degli operatori, principio once-only, spazi nazionali dei dati e Public Procurement Data Space europeo.

Valutazione:

Lo strumento può ridurre oneri documentali e duplicazioni. Il principio once-only deve tradursi nella concreta capacità di riutilizzare dati già disponibili, senza richiederli nuovamente alle imprese. Per l'Italia, la previsione si innesta su un ecosistema digitale già operativo, basato sulla BDNCP e sulle piattaforme di approvvigionamento digitale certificate, che già raccoglie e rende disponibili informazioni lungo l'intero ciclo di vita del contratto. La proposta introduce soprattutto una maggiore armonizzazione a livello europeo, definendo un insieme comune di informazioni, una conservazione almeno decennale e il collegamento degli spazi dati nazionali con il Public Procurement Data Space europeo. Nell'attuazione sarà quindi importante valorizzare l'infrastruttura nazionale esistente, evitando duplicazioni e assicurandone l'interoperabilità con il nuovo ecosistema europeo, nonché una chiara distinzione tra dati pubblici e riservati.

Inoltre, la proposta di regolamento rende esplicitamente gratuite per l'operatore economico solo le comunicazioni e la piattaforma europea. Si chiede di estendere tale gratuità a qualsiasi piattaforma interoperabile, nonché di rendere comuni, tramite interoperabilità, le operazioni di iscrizione, registrazione, gestione e aggiornamento.

(Artt. 28 e 29 e 133- Verifica elettronica dei requisiti e verifica elettronica dei requisiti

il servizio elettronico di ammissibilità (art. 133) è il mezzo di prova obbligatorio per esclusioni e selezione, anche per ausiliarie e subappaltatori; la verifica automatizzata, dove prevista, va utilizzata per la decisione sull'ammissibilità (art. 28, par. 2). Ogni operatore dichiara il paese di origine e, se si applicano misure di preferenza europea, quello dei beni (art. 28, par. 4). Entro il 15 giugno 2029 gli Stati danno accesso gratuito alle banche dati nazionali, allo strumento di credenziali digitali, con verifica automatizzata per casellari giudiziari e banche dati fiscali, previdenziali e fallimentari (art. 29). Per i criteri di selezione l'accesso riguarda le banche dati in cui le prove sono già conservate (art. 29, par. 1, lett. e); la verifica automatizzata è prevista solo «ove possibile» (par. 2). Altrimenti si torna all'autodichiarazione con prova a richiesta (art. 28).

So prevedono altresì verifiche automatizzate utilizzate per la decisione sull'ammissibilità (vedi anche art. 133, par. 6, lett. f: algoritmo per la procedura dinamica)

Valutazione:

Sulla verifica dei requisiti si chiede di evitare che il nuovo Regolamento determini un arretramento rispetto al sistema italiano delle banche dati, già sviluppato, e di preservare l'attuale impianto codicistico.

Positiva la dichiarazione di origine, e l'interoperabilità tra banche dati come base certa delle verifiche, ma solo se senza arretramenti rispetto al sistema italiano.

Occorre prevedere che siano gli acquirenti pubblici, sul modello del FVOE, ad acquisire i documenti dell'operatore e dei subappaltatori (art. 28, par. 1); inserire tra le banche dati con verifica automatizzata gli elenchi ufficiali nazionali e i casellari delle Autorità nazionali (art. 29, par. 2, in coordinamento con l'art. 27, par. 8). Prevedere la notifica dell'attestazione SOA come prova documentale (art. 133, par. 8), così che transiti nel servizio di ammissibilità e nell'European Business Wallet come contenuto già verificato.

A differenza del Codice (art. 30), il regolamento non disciplina in modo specifico l'uso di sistemi automatizzati e di intelligenza artificiale (l'art. 29, par. 2, richiama soltanto le garanzie degli artt. 10 e 22 del GDPR), pur prevedendo verifiche automatizzate utilizzate per la

decisione sull'ammissibilità (artt. 28, par. 2, e 29, par. 2) e un algoritmo per la procedura dinamica (art. 133, par. 6, lett. f).

Al riguardo, appare necessario Introdurre, sul modello dell'art. 30 del Codice, i principi di conoscibilità e comprensibilità, di non esclusività della decisione algoritmica e di non discriminazione algoritmica, con verifiche periodiche a campione da parte dell'ANAC sugli esiti delle verifiche automatizzate. Evitare esclusioni fondate sulla sola verifica automatizzata.

(Artt. 127 – 133 - Ecosistema digitale e interoperabilità europea	La proposta prevede che le comunicazioni elettroniche avvengano attraverso una rete di interoperabilità, alla quale devono collegarsi le piattaforme, senza applicare commissioni per l'accesso alle comunicazioni. Gli Stati membri possono imporre l'utilizzo della piattaforma della Commissione, previa notifica con almeno dodici mesi di anticipo. È inoltre introdotto un servizio interoperabile di verifica dell'ammissibilità degli operatori economici, basato sugli European Business Wallets o su strumenti alternativi. Infine, è prevista la creazione di spazi nazionali ed europei per la raccolta e lo scambio dei dati sugli appalti pubblici, inclusi quelli sottosoglia di importo pari o superiore a 10.000 euro. La Commissione definisce, mediante atti delegati e di esecuzione, le modalità tecniche e operative del sistema.

Valutazione:

Positiva la previsione di un sistema europeo interoperabile, in grado di semplificare gli adempimenti, favorire il riutilizzo dei dati e consentire agli operatori economici di accedere alle procedure di gara attraverso qualsiasi piattaforma. Occorre, tuttavia, salvaguardare il livello di digitalizzazione già raggiunto dall'Italia, evitando duplicazioni, migrazioni onerose, nuovi adempimenti per le imprese e la creazione di sistemi paralleli per gli appalti sopra e sotto soglia. In tale contesto, assume particolare rilievo la possibilità di continuare a utilizzare le piattaforme e le banche dati nazionali, purché interoperabili con il sistema europeo.

Appare necessario Introdurre una clausola di salvaguardia che garantisca il mantenimento e l'utilizzo delle componenti dell'ecosistema digitale nazionale (piattaforme certificate, FVOE e BDNCP), nel rispetto del principio once only, assicurandone la piena operatività fino all'effettiva attivazione degli strumenti europei.

Occorre altresì prevedere l'accesso gratuito degli operatori economici a tutte le procedure di gara, indipendentemente dalla piattaforma utilizzata, senza ulteriori obblighi di registrazione o costi per l'utilizzo degli strumenti digitali e delle credenziali. Garantire il riconoscimento automatico dei servizi nazionali interoperabili, come il FVOE, quali strumenti alternativi agli European Business Wallets, senza subordinare tale riconoscimento alla discrezionalità della Commissione. Appare necessario prevedere inoltre la possibilità di designare la BDNCP quale spazio nazionale dei dati sugli appalti pubblici, evitando adeguamenti tecnici onerosi. Infine, disciplinare i casi di malfunzionamento della rete di interoperabilità, delle piattaforme e del

servizio di ammissibilità, prevedendo la sospensione e la proroga dei termini di presentazione delle offerte, sul modello dell'articolo 25, comma 2, del Codice dei contratti pubblici.

Appare inoltre necessario introdurre, sul modello dell'art. 30 del Codice, i principi di conoscibilità e comprensibilità, di non esclusività della decisione algoritmica e di non discriminazione algoritmica, con verifiche periodiche a campione da parte dell'ANAC sugli esiti delle verifiche automatizzate. Infine occorre evitare esclusioni fondate sulla sola verifica automatizzata.

(Artt. 122 Durata delle concessioni)	Si prevede la possibilità per l'amministrazione di considerare la durata della concessione come parte dell'offerta nonché di prevedere nei documenti di gara la proroga della concessione.

Valutazione:

Occorre salvaguardare la bancabilità delle opera-zioni e la prevedibilità dei tempi di recupero dell'investimento.

Inoltre, è necessario prestare particolare attenzione alla possibilità di modulare in offerta la durata della concessione.

Andrebbe anche limitata la possibilità di ricorrere a proroghe della concessione

(Artt. 124 Meccanismi di adeguamento)	L'articolo 124 prevede meccanismi di adeguamento delle condizioni concessorie, inclusa indicizzazione a prezzi, inflazione e costi degli input, finalizzati a preservare l'equilibrio economico e il trasferimento del rischio operativo. La previsione è facoltativa.

Valutazione:

Si esprime una valutazione negativa della revisione prezzi facoltativa.

Come proposta, si suggerisce di introdurre meccanismi obbligatori, oggettivi e predeterminati di adeguamento, senza neutralizzare il rischio operativo e distinguendo il riequilibrio dalle ordinarie oscillazioni di mercato.