

Verso la riforma delle direttive UE sui contratti pubblici: la Risoluzione del Parlamento europeo

Michele Cozzio

1. *Una Risoluzione di compromesso*

L'assemblea plenaria del Parlamento europeo riunita a Strasburgo lo scorso 9 settembre ha votato a larghissima maggioranza (432 voti favorevoli, 95 contrari, 124 astensioni) la *Risoluzione sugli appalti pubblici* (rif. 2024/2103/INI), documento politico col quale indica al Consiglio e alla Commissione europea la propria posizione riguardo obiettivi e priorità che dovrebbero ispirare l'annunciata riforma delle direttive sui contratti pubblici.

La Risoluzione è stata adottata al termine di una procedura classificata *INI* – *Own Initiative Procedure*, in italiano *procedura di iniziativa propria*; con essa il Parlamento europeo ha approvato un documento finale che, pur privo di effetti vincolanti¹, è di interesse in quanto esprime la posizione dei partiti europei sull'imminente processo di revisione delle direttive.

Tale revisione non costituisce una novità². La Presidente von der Leyen l'aveva inserita nei punti chiave del programma³ presentato al Parlamento nell'au-

¹ Si veda l'art. 55 (*Relazioni di iniziativa*) del Regolamento del Parlamento europeo per la 10a legislatura, versione luglio 2025.

² Si veda *Orientamenti e proposte per la riforma delle direttive UE su appalti e concessioni. Il report dell'osservatorio italiano (Trento)*, in *Nuova Riv. Trim. App.*, 2025, 2, 211 e ss. ove segnalavo che la riforma delle direttive sui contratti pubblici quasi giunge in ritardo. Da tempo, infatti, il Legislatore europeo ci ha abituato a revisioni sistematiche della normativa di questo settore operate con cadenza decennale: così è stato con le direttive di seconda generazione negli anni Novanta, con quelle di terza generazione nel 2004 e con quelle di quarta generazione nel 2014. Ora, se consideriamo che le direttive UE vigenti risalgono al 2014 e che l'iter per la loro approvazione a Bruxelles dura mediamente due anni, è facile capire perché l'iniziativa in corso giunga 'in ritardo'. Sul tema si veda anche J.M. Gimeno Feliu, J.A. Moreno Molina (dir.), *Orientamenti e proposte per la riforma delle direttive UE su appalti e concessioni. Il report dell'osservatorio spagnolo*, in *Nuova Riv. Trim. App.*, 2025, 3 e ss.

³ Nel documento programmatico *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024-2029* la Presidente della Commissione europea annuncia la presentazione di una proposta per la revisione delle direttive sugli appalti pubblici, «che permetta di privilegiare i prodotti europei nelle gare d'appalto bandite in determinati settori strategici e concorra a garantire ai cittadini un valore aggiunto dell'UE assieme alla sicurezza dell'approvvigionamento di tecnologie, prodotti e servizi essenziali. La revisione modernizzerà e semplificherà le norme in materia di appalti pubblici, tenendo in particolare presenti le start-up e gli innovatori dell'UE» (pagina 13).

tunno del 2024, in occasione delle votazioni per il rinnovo della Commissione; più recentemente l'ha confermata: (i) nel piano per il rilancio dell'economia europea⁴, (ii) nel *Patto per l'industria pulita*⁵, (iii) nella strategia sul futuro del mercato interno europeo⁶. Nei tre documenti la presentazione delle proposte di nuove norme è calendarizzata nel 2026.

2. *La valutazione sull'adeguatezza delle direttive del 2014*

In questo scenario di avvicinamento alla riforma, va menzionata la consultazione avviata dalla Commissione europea a cavallo tra il 2024 e il 2025, col fine di *rilevare l'adeguatezza delle direttive vigenti* (dir. 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) rispetto agli obiettivi della competitività del mercato, della sostenibilità sociale e ambientale, dell'innovazione, della governance e dell'integrità. La consultazione è rimasta attiva fino al 7 marzo 2025 e gli interessati (operatori, autorità, parti sociali, individui) hanno potuto presentare commenti, contributi, studi nonché compilare un questionario online.

Alcuni risultati riferiti al questionario on line sono stati anticipati in un documento di lavoro pubblicato nel maggio del 2025⁷. Essi fanno riferimento anzitutto al numero dei partecipanti: 733 risposte provenienti soprattutto da autorità pubbliche (27%, 199 risposte), imprese (20%, 150 risposte) e associazioni imprenditoriali (16%), con percentuali minori cittadini, istituti accademici/di ricerca e organizzazioni dei consumatori.

⁴ Cfr. Commissione europea, *Bussola per la competitività dell'UE*, COM(2025) 30 final, 29 gennaio 2025, §§ 1.2 e 1.3.

⁵ Cfr. Commissione europea, *Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione*, COM(2025) 85 final, 26 febbraio 2025, § 3.1, ove viene indicato che la Commissione presenterà nel 2026 una proposta di revisione del quadro normativo in materia di appalti pubblici nel 2026, che consentirà di fissare criteri di sostenibilità, resilienza e preferenza europea negli appalti pubblici dell'UE per i settori strategici. «La revisione», viene precisato, «consoliderà e chiarirà le interazioni tra le disposizioni in materia di appalti pubblici nei diversi atti legislativi, al fine di semplificarne l'applicazione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici. Tutti i livelli di amministrazione, da quello nazionale a quello locale, dovrebbero essere in grado di utilizzare tali criteri. Tali criteri saranno inoltre ampliati per incentivare gli appalti privati, attraverso misure quali i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ basati sul ciclo di vita».

⁶ Cfr. Commissione europea, *Mercato unico: il nostro mercato interno europeo in un mondo incerto. Una strategia per un mercato unico semplice, integrato e forte*, COM(2025) 500 final, 21 maggio 2025, ove tra le azioni da intraprendere nel 2026 è compresa la revisione del quadro normativo degli appalti pubblici al fine di «centralizzare e razionalizzare le disposizioni frammentate e complesse e di integrare negli appalti pubblici dell'UE l'uso di criteri di sostenibilità, resilienza e sociali e, nel caso di determinate tecnologie e settori strategici, di criteri di preferenza europea, garantendo nel contempo gare d'appalto competitive» (pt. 1).

⁷ Cfr. Commissione europea, Direzione Generale per il Mercato interno, l'Industria, l'Imprenditorialità e le PMI, *Factual Summary report on the public consultation on Evaluation of the Public Procurement Directives*, rif. Ares(2025)3894320, 14 maggio 2025; disponibile nel sito web www.osservatorioappalti.unitn.it.

Dalle risposte si evince che le direttive europee non hanno semplificato le procedure, ma hanno favorito la digitalizzazione e la trasparenza. In particolare, il 49% dei partecipanti ritiene che le direttive non abbiano reso il sistema degli appalti pubblici sufficientemente flessibile, né (54%) che abbiano stabilito regole più semplici, inoltre ritiene (48%) che le norme per favorire la flessibilità procedurale non siano pertinenti e adeguate.

Viene rilevato un discreto consenso per le norme che favoriscono gli appalti sostenibili, in senso ambientale e sociale, ritenute pertinenti e adeguate rispettivamente dal 39% e dal 43% dei partecipanti; al contempo, in modo un po' contraddittorio, molti ritengono che le direttive non abbiano stimolato sufficientemente le aziende a rispettare standard ambientali (33%), a tenere in considerazione aspetti sociali (38%), a utilizzare soluzioni innovative (39%). Sono soprattutto le imprese a palesare tale scetticismo. Anche su altri temi emergono posizioni ambigue. Ad esempio, metà dei partecipanti (49%) ritiene che l'uso del prezzo più basso come criterio unico di aggiudicazione sia eccessivo, ma (solo) il 37% lo considera una cattiva pratica e il 27% ritiene che in determinati casi sia la soluzione più efficiente.

I risultati completi della consultazione sono stati pubblicati recentemente dalla Commissione europea⁸. Emerge che gli obiettivi delle direttive del 2014 – concorrenza leale, favor per il rapporto qualità-prezzo, valorizzazione della tutela ambientale e sociale, contrasto della corruzione – sono stati raggiunti solo parzialmente. Le norme europee, specie quelle riferite alle procedure di aggiudicazione vengono percepite come complesse e non sufficientemente flessibili per consentire alle amministrazioni di favorire obiettivi di investimento pubblico.

Emerge, inoltre, che molte norme settoriali europee di recedente adozione incidono le disposizioni in materia di contratti pubblici, in particolare la loro interazione con le direttive del 2014 sta generando una serie di critiche in merito alla coerenza e alla consistenza complessiva del quadro normativo europeo, rendendo complesso il quadro della contrattazione pubblica⁹.

⁸ Cfr. Commissione europea, Cfr. *Commissione europea, Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities*, SWD(2025) 332 final, del 14 ottobre 2025.

⁹ Sul tema si veda recentemente anche W.A. Janssen, *The Coherence of Public Procurement Legislation in the European Union. A Study for the EU Commission into the External Coherence between the Public Procurement Directives and other Legislative Instruments Regulating Public Procurement*, Lussemburgo, 2025. Lo studio conferma che la materia dei contratti pubblici non è più regolata unicamente dalle direttive sugli appalti pubblici: la normativa europea in questo ambito comprende infatti altre 62 direttive e regolamenti dell'UE e analizza come questi nuovi strumenti giuridici interagiscano con le direttive sugli appalti pubblici. In particolare, lo studio suddivide tali nuovi strumenti giuridici in due categorie: le norme relative alla contrattazione pubblica verde e sociale e le norme concernenti il commercio e l'industria. Questi atti legislativi settoriali includono un numero limitato di disposizioni in materia di appalti pubblici all'interno di un contesto normativo più ampio, non direttamente connesso alla contrattazione pubblica, che riguarda il perseguimento di obiettivi ambientali,

Si avverte che con la riforma del 2014, gli appalti pubblici sono diventati uno strumento per il conseguimento di obiettivi strategici di politica pubblica. Sebbene l'attuazione della contrattazione strategica sia disomogenea tra gli Stati membri, gli appalti verdi, innovativi e socialmente responsabili continuano a rappresentare una priorità strategica, come sottolineato nel *Clean Industrial Deal* e nel *Competitiveness Compass*.

Il quadro normativo europeo dei contratti pubblici, inoltre, è sottoposto a una crescente pressione per integrare nuove priorità strategiche, quali la sicurezza economica e l'autonomia strategica. Tuttavia, persistono disuguaglianze nell'accesso ai mercati, poiché talvolta viene consentito a imprese non europee di partecipare alle gare d'appalto dell'UE senza che le imprese europee beneficino di un analogo accesso reciproco ai mercati. I recenti eventi geopolitici evidenziano l'importanza di una normativa in materia di appalti che sostenga l'autonomia strategica dell'Unione¹⁰.

Il documento si sofferma anche sulla trasparenza e la qualità dei dati, ritenuti elementi essenziali per una governance efficace, per un processo decisionale strategico informato e per la lotta alla corruzione. Al riguardo la valutazione delle direttive evidenzia progressi significativi in termini di trasparenza, ma avverte che la presenza di lacune e la scarsa qualità dei dati, sia a livello dell'UE sia a livello nazionale, rendono difficile orientare gli investimenti pubblici in linea con gli obiettivi politici e monitorare le attività di appalto al fine di prevenire la manipolazione delle gare (*bid rigging*).

Viene richiamato anche il costante aumento della complessità della contrattazione, circostanza che rafforza la necessità di disporre di personale altamente qualificato all'interno delle amministrazioni. Gli investimenti realizzati in passato sul fronte della professionalizzazione e dello sviluppo delle competenze del personale addetto ai contratti pubblici hanno avuto un impatto positivo, ma non sono stati sufficienti a massimizzare gli effetti strategici e a conseguire gli obiettivi di politica pubblica. Tali indicazioni, conclude il documento della Commissione, indicano che l'attuale quadro normativo della contrattazione pubblica non è sufficientemente agile, coerente né strategicamente orientato per rispondere in modo efficace alle sfide attuali ed emergenti.

sociali e commerciali. Questo tipo di frammentazione, avverte lo studio, può dar luogo a norme inefficaci, poco chiare o persino contraddittorie tra loro; pertanto, nel processo di revisione del quadro normativo, è necessario compiere uno sforzo («un approccio omnibus») per superare le incoerenze e definire un insieme coordinato tra tutti gli strumenti legislativi coinvolti.

¹⁰ Sul tema sia consentino rinviare a R. Cancino, M. Cozzio, *Il mercato internazionale degli appalti pubblici tra «autonomia strategica», neoprotezionismo e tutela della reciprocità*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2023, 2, 185-212.

3. *Le aspettative (deluse)*

Nel contesto dell'imminente riforma delle direttive in molti si aspettavano che la *Risoluzione sugli appalti pubblici* del Parlamento europeo 'segnasse la rotta' sulle scelte caratterizzanti le future norme (ponendosi in continuità o no, con gli orientamenti espressi da Istituzioni¹¹, studiosi¹², organizzazioni), ad esempio in tema di: regolamento unico sui contratti pubblici; ampliamento delle soglie di interesse europeo; obbligatorietà degli acquisti verdi e socialmente responsabili; riserva per le PMI; clausola di favore per imprese e prodotti europei; semplificazione degli adempimenti.

La lettura della Risoluzione svela uno scenario differente.

Il testo approvato in Plenaria, infatti, somiglia più a un lungo e variegato elenco di desiderata espressi dalle forze politiche, che a un documento di indirizzo, in grado di delineare poche e condivise direttrici, nonché principi e criteri guida per l'elaborazione di nuove norme.

Detto con altre parole, il testo finale appare come l'esito di un compromesso funzionale alla ricerca del consenso ampio nel Parlamento piuttosto che alla definizione di scelte normative sostanziali. Del resto, la Risoluzione è stata approvata a larghissima maggioranza ma solo dopo che i contenuti iniziali sono stati profondamente riscritti con centinaia di emendamenti presentati durante l'iter di approvazione (cfr. *infra* § 2).

Non si può dire che la Risoluzione sia incompleta: l'intera disciplina dei contratti pubblici viene scandagliata, ma ad emergere non sono tanto le novità, quanto contraddizioni e posizioni non sempre conciliabili.

La diversità degli orientamenti si coglie non solo con riferimento ad aspetti *micro*, riguardanti la definizione di singole regole e soluzioni, ma anche ad aspetti *macro*, di impostazione del sistema.

Viene sostenuta, ad esempio, la necessità di maggior standardizzazione delle pratiche e uniformazione delle procedure, al fine di superare la frammentazio-

¹¹ Cfr. ad esempio Conclusioni del Consiglio, *Investimenti pubblici mediante appalti pubblici: ripresa sostenibile e rilancio di un'economia dell'UE resiliente*, in GUUE C 412, 30 novembre 2020; Conclusioni del Consiglio sulla relazione speciale n. 28/2023 della Corte dei conti europea dal titolo *Accrescere la concorrenza leale ed efficace negli appalti pubblici di lavori, beni e servizi aggiudicati nell'UE* del 24 maggio 2024, in GUUE C, C/2024/3521, del 3 giugno 2024.

¹² Cfr. fra i molti: W. Janssen, R. Caranta (a cura di), *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law. Reflections on a Paradigm Shift*, 2023, Bloomsbury Publishing; L. Melon (ed.), *Sustainability in Public Procurement, Corporate Law and Higher Education*, Abingdon-New York, 2024. Più recentemente, si veda R. Caranta, *Coherence in the EU Public Procurement Directives. A Study into the Internal Coherence between the Objectives, the Principles and the Provisions in the EU Public Procurement and Concessions Directives*, Lussemburgo, 2025; anche il già citato W.A. Janssen, *The Coherence of Public Procurement Legislation in the European Union*.

ne normativa, liberare le potenzialità del mercato e garantire la certezza giuridica (pt. 14 e 52, *Risoluzione PE*).

Tuttavia, si riconosce che un approccio uniforme non è adatto a tutti i settori (lett. M, *Risoluzione PE*) e che soluzioni uniformi vanno bene solo se *non* vincolanti, comunque tali da non limitare il potere discrezionale delle amministrazioni (pt. 45, *Risoluzione PE*). Al contempo, vengono esaltati i vantaggi di un quadro normativo (basato sulle direttive) che salvaguarda le differenze tra gli Stati membri e i rispettivi sistemi di contrattazione (pt. 9, *Risoluzione PE*). Infine, viene sollecitato l'innalzamento delle soglie di interesse europeo, al fine di garantire maggiore indipendenza alle amministrazioni e la possibilità di aggiudicare in base alle esigenze locali (pt. 22, *Risoluzione PE*).

L'ambivalenza di tali indicazioni è concentrata nel punto 46 della Risoluzione: «il Parlamento osserva che una maggiore integrazione del mercato degli appalti pubblici è fondamentale per il conseguimento degli obiettivi strategici dell'UE», ma, come viene precisato, «a condizione che rispetti pienamente il potere degli Stati membri di definire le proprie priorità strategiche». E ancora, «il Parlamento sottolinea che qualsiasi sforzo volto a standardizzare le procedure di appalto deve essere guidato dal principio di sussidiarietà e preservare la flessibilità a livello nazionale».

Un altro esempio riguarda le indicazioni sulla funzione strategica dei contratti pubblici.¹³

La richiesta del Parlamento, per un verso, è quella di orientare la revisione del quadro normativo nel senso di incoraggiare e premiare soluzioni per promuovere un'economia più sostenibile, nonché privilegiare il valore e la resilienza a lungo termine rispetto alle riduzioni dei costi a breve termine (pt. 36, 61, 67 e 68, *Risoluzione PE*)¹⁴. Per l'altro verso, tuttavia, il Parlamento sottolinea che l'adozione di

¹³ L'espressione sta a indicare che attraverso gli appalti si possono perseguire non solo l'uso efficiente delle risorse pubbliche ma anche obiettivi non strettamente economici, le cosiddette *secondary considerations* o *horizontal policies*, ovvero obiettivi ambientali (*Green Public Procurement*), sociali (*Socially Responsible Public Procurement*), per l'innovazione (*Public Procurement of Innovation*), per il contrasto della corruzione, per la partecipazione delle piccole e medie imprese (*Small Business Act for Europe*). Questi obiettivi sono ora aggiornati e coordinati con quelli dell'Agenda 2030 e con quelli indicati dai modelli dell'economia circolare. Del resto, la scelta di indirizzare il mercato degli appalti verso la sostenibilità costituisce una tendenza globale che accomuna, seppur con diverse gradazioni, le politiche di molti Stati, indipendentemente dai contesti socio-economici, culturali e dalle tradizioni giuridiche. In tal senso, possiamo affermare che la sostenibilità è entrata a far parte delle politiche e delle regole globali degli appalti pubblici. Cfr. M. Cozzio, *Transizione ecologica e appalti verdi: nuove regole e soluzioni dell'Unione europea e dell'Italia*, in *Studium Iuris*, 2024, 1, 67 e ss.

¹⁴ Giova ricordare che le Istituzioni dell'UE - Parlamento (*The EU's public procurement framework: how is contributing to achievement of the objectives of the Paris Agreement and the circular economy strategy?*, aprile 2020), Consiglio (Conclusioni del Consiglio, *Investimenti pubblici mediante appalti pubblici: ripresa sostenibile e rilancio di un'economia dell'UE resiliente*, in GUUE C 412, 30 novembre 2020) e Commissione (*Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM/2020/98 final, 11 marzo 2020) – sono state concordi nel valutare che gli Stati e le amministrazioni non hanno sufficientemen-

pratiche più sostenibili deve avvenire in maniera progressiva e deve basarsi su prove dimostrabili del fatto che da tali pratiche non derivino: (i) costi sproporzionati per le amministrazioni aggiudicatrici e limiti alla capacità di soddisfare le proprie esigenze, (ii) pregiudizi del principio della neutralità tecnologica e della concorrenza leale (pt. 67, lett. Q, *Risoluzione PE*), (iii) pregiudizi dei principi di proporzionalità e sussidiarietà «che devono sempre essere salvaguardati in qualsiasi approccio a livello dell'UE in materia di appalti sostenibili» (lett. R, *Risoluzione PE*).

Anche sul tema degli appalti strategici, dunque, la posizione espressa dalla Risoluzione non è priva di ambiguità: gli appalti pubblici «*possono* essere uno strumento utile per conseguire obiettivi strategici, come l'innovazione e la sostenibilità o il sostegno alle industrie strategiche», ma – sia chiaro – «essi costituiscono un motore per svolgere compiti la cui funzione *primaria* è conseguire il miglior valore per i fondi fiscali pubblici e garantire appalti efficienti e trasparenti di beni e servizi» (pt. 11, *Risoluzione PE*); in tal senso «gli appalti pubblici restano uno *strumento neutrale e procedurale*, che disciplina il modo in cui le autorità pubbliche acquistano beni e servizi e non ciò che acquistano» (lett. N, *Risoluzione PE*).

Di questo procedere ondivago del Parlamento si trovano moltissimi altri esempi nel testo.

Tutto questo fa pensare che siamo solo all'inizio della fase dibattimentale e di confronto sui temi e sulle scelte che dovrebbe orientare la riforma delle direttive.

Anche il dibattito in Plenaria, contestuale alla votazione, dimostra quanto la posizione delle forze politiche sui nodi centrali della disciplina – riduzione della burocrazia, promozione della trasparenza e dell'accesso al mercato, priorità al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, riserva per le PMI, clausola di preferenza europea, equità sociale e diritti dei lavoratori, etc. – risulti eterogenea e frammentata.

La mancanza di visioni condivise su molti temi diviene palese non appena si passa dalla enunciazione degli obiettivi generali alla definizione delle soluzioni operative; a prevalere, infatti, sono le divergenze: su quanto obbligatori debbano essere i criteri; su quanto rigida debba essere la preferenza europea; su quanto spazio si debba lasciare agli Stati membri per le scelte nazionali.

te sfruttato le possibilità di utilizzare gli appalti per introdurre soluzioni orientate alla sostenibilità, specie con riferimento agli obiettivi ambientali. Da queste indicazioni emergeva la scelta del cambiamento (se l'obiettivo è quello di perseguire la sostenibilità attraverso gli appalti «l'approccio volontario non è sufficiente») e la previsione di norme recanti l'obbligo di applicare sistematicamente criteri ambientali minimi nell'aggiudicazione dei contratti pubblici. Cfr. M. Cozzio, *Transizione ecologica e appalti verdi: nuove regole e soluzioni dell'Unione europea e dell'Italia*, cit., 76.

In questa fase di costruzione di una comune visione europea, diviene importante alimentare il dibattito soprattutto a livello nazionale¹⁵, così da far emergere e incanalare priorità, interessi e soluzioni¹⁶.

Non è soltanto una questione di tempistica utile per azioni di lobbying nella fase ascendente di formazione delle norme, quanto di capacità di rappresentare posizioni e proposte per migliorare e incidere sulla qualità della futura legislazione.

Altrettanto importante è cercare di accelerare i tempi del processo di riforma.

La Commissione prevede di pubblicare le proposte di nuove norme nell'ultimo trimestre del 2026, a ciò seguirà l'iter di approvazione (1-2 anni) e l'eventuale periodo di recepimento (1-2 anni).

Si tratta di termini ragionevoli nell'ambito di un ordinario processo di revisione normativa a livello europeo, specie su un tema rilevante quale quello dei contratti pubblici. Tuttavia, sono termini che non sembrano tener conto delle esigenze attuali del contesto, che pone sfide urgenti per l'economia europea.

È indubbio che sarebbe opportuno anticipare i tempi.

Questa è anche l'indicazione formulata da Mario Draghi in occasione dell'intervento alla Conferenza di alto livello organizzata dalla Commissione europea a Bruxelles, lo scorso 16 settembre 2025¹⁷: «nel settore della regolamentazione l'Unione deve agire più rapidamente e in modo più deciso [...] dimostrando di sapersi adattare a un panorama in rapida evoluzione».

¹⁵ Si consideri quanto realizzato in Francia con la recente pubblicazione (8 luglio 2025) della Relazione della Commissione d'inchiesta *sur les coûts et les modalités effectifs de la commande publique et la mesure de leur effet d'entraînement sur l'économie française*, relazione n. 830 (2024-2025), vol. I, disponibile a questo indirizzo web <https://www.senat.fr/rap/r24-830-1/r24-830-1.html>. Al termine di 51 audizioni plenarie e tre missioni, la Commissione francese ha incontrato i rappresentanti di 134 organizzazioni rappresentative del settore degli appalti pubblici: amministratori locali, amministrazioni pubbliche, esperti, giuristi, economisti, acquirenti pubblici, operatori economici e rappresentanti del settore ospedaliero; dopo quattro mesi di lavoro, il lavoro è stato concluso con la formulazione di 67 raccomandazioni dirette a sfruttare al meglio il potenziale degli appalti pubblici al servizio della sovranità economica e digitale europea. Al riguardo è significativa la raccomandazione n. 17, con la quale viene formulata l'esigenza di «mobilitare la diplomazia parlamentare (francese) per contribuire a costruire una maggioranza qualificata per adottare un'ambiziosa revisione delle direttive europee sugli appalti pubblici». Nota bene che tra i referenti a Bruxelles del dossier per la riforma delle direttive sui contratti pubblici v'è il francese Stéphane Séjourné, vice presidente esecutivo della Commissione con delega *for Prosperity and Industrial Strategy*.

¹⁶ Ricordiamo che è pendente la consultazione pubblicata avviata dalla Commissione lo scorso 3 novembre (la conclusione è fissata al 26 gennaio 2026) che comprende: riunioni di gruppi di esperti con le autorità degli Stati membri per discutere i pilastri delle riforme e le opzioni politiche; consultazioni mirate con autorità locali e regionali, parti sociali e ONG, operatori economici, comprese le PMI. La consultazione mira a garantire che tutte le parti interessate, le autorità pubbliche e i singoli cittadini possano fornire le loro opinioni, prove ed esperienze in materia di appalti pubblici nel mercato unico, al fine di sostenere i preparativi per la revisione delle norme europee sui contratti pubblici. Sul tema si veda la sezione *Have-your-say* nel portale web della Commissione europea (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en).

¹⁷ Vd. *infra* in questa Rivista, *Sovranità, crescita, riforme: la sfida che l'unione non può ignorare*, ove viene riportato il testo integrale dell'intervento di M. Draghi.

In alcuni ambiti cruciali, ricorda Draghi, sono necessarie riforme profonde (delle competenze, dei processi decisionali e del finanziamento) che richiedono tempo, «un tempo» – osserva – «che potremmo non avere». Gli appalti rappresentano uno degli ambiti cruciali: «sono lo strumento più potente per creare mercati», conclude Draghi, che invita gli Stati membri alla coesione: «il successo dipenderà dall’armonizzazione tra gli Stati (a partire dall’armonizzazione delle regole, *ndr*), senza di essa gli appalti rischiano di scivolare nel protezionismo nazionale e di non garantire la scalabilità necessaria»¹⁸.

4. *L’iter di approvazione della Risoluzione*

È interessante riservare qualche riflessione sull’iter che ha portato all’approvazione della Risoluzione, poiché il confronto tra le versioni del testo (quella iniziale e quella finale votata dall’assemblea) dimostra quanto sia stata intensa e ampia la ricerca del compromesso.

Non passa inosservato, infatti, che la versione iniziale, predisposta nell’ambito della *Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori* del Parlamento europeo, rifletteva vistosamente l’orientamento politico del suo relatore, il polacco Piotr Müller, esponente di *European Conservatives and Reformists Group*, gruppo moderatamente euroscettico e antifederalista. Merita citare alcuni stralci del testo sugli *obiettivi strategici* (già segnalati¹⁹):

- 1) (il Parlamento europeo riconosce che...) «gli appalti pubblici non devono essere utilizzati impropriamente per sostenere artificialmente politiche fallimentari, come il Green Deal, o per sovvenzionare prodotti e servizi non sostenibili che non possono altrimenti competere con le tradizionali alternative di mercato»²⁰;
- 2) (il Parlamento europeo si oppone...) «al trattamento preferenziale riservato alle tecnologie verdi negli appalti pubblici; sottolinea che l’incapacità di una tecnologia di sostenersi sul mercato senza sovvenzioni è una chiara indicazione del fatto che potrebbe non essere commercialmente redditizia; insiste

¹⁸ Nel medesimo speech Draghi osserva che regole armonizzate possono guidare la standardizzazione e sostenere cicli di investimento lunghi e ad alta intensità di capitale; i vantaggi, ricorda, sono evidenti in molti settori: chip destinati alla difesa; cloud europeo e IA verticale; prodotti clean-tech come acciaio e alluminio verdi.

¹⁹ Si veda M. Cozzio, *Orientamenti e proposte per la riforma delle direttive UE su appalti e concessioni. Il report dell’Osservatorio italiano* (Trento), cit., 234-235.

²⁰ Così la *Commissione per il Mercato interno e la protezione dei consumatori* del Parlamento europeo, progetto di *Risoluzione sugli appalti pubblici*, rif. 2024/2103(INI), 18 marzo 2025, pt. 5.

che gli appalti pubblici devono rimanere tecnologicamente neutri e orientati alla concorrenza»²¹;

- 3) (il Parlamento europeo avverte che...) «la crescente tendenza a utilizzare gli appalti pubblici come veicolo per obiettivi politici multipli e spesso contrastanti rischia di aumentare la complessità, la burocrazia e gli oneri procedurali, anziché produrre un impatto tangibile sul mercato»²²;
- 4) (il Parlamento europeo invita la Commissione...) «ad allineare pienamente la riforma degli appalti pubblici ai suoi obiettivi strategici che mirano alla riduzione della burocrazia, alla semplificazione e al rafforzamento della competitività europea; sconsiglia le misure che potrebbero compromettere uno di questi principi»²³.

Orbene, nessuna di queste statuizioni è stata confermata così come originariamente formulata.

Ad una prima serie di 800 emendamenti (corposa sia in senso quantitativo che qualitativo) si sono aggiunti i pareri (con ulteriori emendamenti) della *Commissione per l'occupazione e gli affari sociali*²⁴ e della *Commissione per il commercio internazionale*²⁵ del Parlamento europeo, ai quali si sono infine aggiunti gli emendamenti presentati prima della votazione in plenaria.

Tutto ciò dimostra la mancanza di consenso rispetto alla proposta iniziale del relatore Piotr Müller.

Nella versione finale votata dall'assemblea Plenaria i punti più critici vengono smussati, modificati, integrati:

- il punto 1 sopra richiamato diviene: «il Parlamento europeo riconosce che (...) sebbene gli appalti pubblici possano essere uno strumento utile per conseguire obiettivi strategici, come l'innovazione e la sostenibilità o il sostegno alle industrie strategiche in Europa (...) essi costituiscono un motore per svolgere compiti la cui funzione primaria è conseguire il miglior valore per i fondi fiscali pubblici e garantire in tal modo appalti efficienti e trasparenti di beni e servizi»²⁶;
- il punto 2 sopra richiamato diviene: «il Parlamento europeo sottolinea che (...) le misure di sostegno non dovrebbero distorcere la parità di condizioni; ribadisce l'importanza che le procedure europee in materia di appalti

²¹ *Ibidem*, pt. 6.

²² *Ibidem*, pt. 1.

²³ *Ibidem*, pt. 2.

²⁴ Così la *Commissione per l'occupazione e gli affari sociali* del Parlamento europeo, rif. PE770.193 del 13 maggio 2025.

²⁵ Così la *Commissione per il commercio internazionale* del Parlamento europeo, rif. PE771.917 del 16 maggio 2025.

²⁶ Così la *Risoluzione sugli appalti pubblici* del Parlamento europeo del 9 settembre 2025, votata dall'assemblea riunita in plenaria a Strasburgo, rif. 2024/2103/INI, pt. 12.

- pubblici rimangano il più aperte possibile e insiste sul fatto che esse devono rimanere tecnologicamente neutre e orientate alla concorrenza; sottolinea che la redditività commerciale a lungo termine dovrebbe essere un principio guida nella valutazione delle tecnologie per gli investimenti pubblici»;²⁷
- il punto 3 sopra richiamato diviene: «il Parlamento europeo (...) invita la Commissione a razionalizzare e chiarire l'orientamento degli obiettivi in materia di appalti pubblici, compresi quelli strategici, stabilendo una serie di obiettivi più mirati, economicamente sostenibili, precisi e non contraddittori che siano chiari, misurabili e in grado di produrre un impatto concreto sul mercato; chiede pertanto una maggiore certezza e coerenza giuridica al fine di semplificare l'applicazione delle norme da parte delle amministrazioni aggiudicatrici (...)»²⁸;
 - il punto 4 sopra richiamato diviene: «il Parlamento europeo invita pertanto la Commissione ad allineare pienamente la riforma degli appalti pubblici ai suoi obiettivi strategici volti a ridurre la burocrazia e gli oneri normativi, semplificare, mantenere standard sociali e ambientali elevati, garantire uno sviluppo economico locale ambizioso, promuovere l'accesso delle PMI e rafforzare la competitività e la sicurezza dell'UE, prevenire il dumping sociale e preservare la nostra sovranità economica e industriale, al fine di affrontare le dipendenze dannose rispetto a determinati prodotti e servizi essenziali; sconsiglia le misure che potrebbero compromettere uno di questi principi»²⁹.

Nella versione finale trapela una convergenza per le opinioni che esprimono *equilibrio* (o, meglio, la ricerca di equilibrio) tra efficienza, concorrenza e sostenibilità economica³⁰. Non mancano tuttavia diversità di idee e orientamenti, come è emerso dal dibattito in Plenaria, che riportiamo in forma semplificata nella tabella.

²⁷ *Ibidem*, pt. 13.

²⁸ *Ibidem*, pt. 1.

²⁹ *Ibidem*, pt. 4.

³⁰ Verso questo equilibrio sembrano rimandare anche le recenti conclusioni del Consiglio europeo, riunito a Bruxelles il 23 ottobre 2025 (rif. EUCo 18/25), cfr. part. La Sez. IV su *competitività e duplice transizione*.

Gruppo politico	Priorità	Orientamenti
PPE (Partito Popolare Europeo)	Semplificazione, PMI, concorrenza leale.	Sostegno a una revisione meno burocratica, favore al ruolo delle PMI; apertura a criteri ambientali/sociali ma senza rigidità eccessiva.
S&D (Socialisti & Democratici)	Diritti dei lavoratori, sostenibilità, trasparenza.	Forte richiesta di criteri sociali e ambientali obbligatori; tutela dei lavoratori e rispetto contratti collettivi; appalti come leva per equità sociale.
Renew Europe	Innovazione, digitalizzazione, PMI.	Appalti come motore per l'innovazione e la competitività europea; semplificazione e digitalizzazione delle procedure; sostegno alle PMI e start-up.
Verdi/ALE (Verdi/Alleanza Libera Europea)	Transizione verde, diritti sociali, esclusione concorrenza sleale.	Vogliono criteri ambientali e sociali vincolanti in ogni appalto; netta contrarietà all'uso esclusivo del prezzo; forte enfasi sulla sostenibilità.
ECR (Conservatori e Riformisti Europei)	Sovranità nazionale, neutralità tecnologica.	Difesa della competenza degli Stati membri su mix energetico e scelte industriali; cautela su preferenza europea, contrarietà a eccessive imposizioni dall'UE.
ID (Identità e Democrazia)	Preferenza europea, protezionismo, imprese nazionali.	Spingono per "comprare europeo" e proteggere le imprese UE da concorrenza extra-UE; approccio molto critico verso aperture di mercato.
The Left (Sinistra europea)	Diritti dei lavoratori, giustizia sociale, trasparenza.	Richiedono appalti pubblici come strumento per migliorare condizioni di lavoro, combattere il dumping sociale e ambientale; scettici sulla logica di mercato.

5. *I principali contenuti della Risoluzione*

La Risoluzione ruota attorno ad una serie di temi *portanti*, più volte richiamati nei quasi 100 paragrafi che la compongono.

Riportiamo quelli che sono sembrati i più significativi.

Semplificazione e razionalizzazione normativa. L'attuale corpus di 476 articoli (oltre 907 pagine di norme) è considerato eccessivamente oneroso, soprattutto per le PMI. Pur confermando l'impianto fondato sulle direttive, la Risoluzione invita la Commissione a valutare modalità più uniformi e coerenti a livello dell'Unione. La proposta dovrebbe tradursi in una riforma ambiziosa capace di «liberare il potenziale» di un settore che rappresenta il 14% dell'economia europea, rafforzando catene di approvvigionamento sicure e resilienti e riducendo gli oneri per PMI e amministrazioni locali.

Sul tema è interessante richiamare anche le conclusioni formulate da Roberto Caranta nello studio per la Commissione europea pubblicato nell'agosto 2025³¹. L'indicazione emergente è netta a favore di consolidare i testi delle direttive del 2014 in un'unica direttiva. L'Autore ritiene, infatti, che l'esistenza di tre direttive diverse non sia giustificata dall'entità delle differenze nelle norme applicabili agli appalti pubblici generali, agli appalti di servizi pubblici e alle concessioni. In tal senso, osserva, «il consolidamento dei testi – allo stato attuale non così diversi – in un'unica direttiva può contribuire in qualche modo a soddisfare le richieste di semplificazione del quadro normativo degli appalti pubblici». Il consolidamento, viene aggiunto, non dovrebbe essere inteso come un modo per cancellare le specificità dei settori delle concessioni o dei servizi pubblici. La direttiva unica dovrebbe quindi contenere capitoli specifici che riflettano le specificità di questi due settori. Ciò avviene già in alcune legislazioni nazionali di attuazione, come ad esempio in Italia e in Lussemburgo³².

Al contempo, l'Autore osserva che l'ipotesi di un regolamento – in sostituzione delle direttive – non riuscirebbe a realizzare la piena armonizzazione e che pertanto sarebbe preferibile una direttiva, in quanto consente a ciascuno Stato membro di adattare meglio le norme in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici alla propria situazione specifica, comprese le norme di bilancio nazionali.

Quanto al profilo della razionalizzazione / semplificazione, rileva Caranta, non è opportuno definire un quadro normativo europeo 'leggero' o solo di principi. «Rendere la o le direttive più leggere si tradurrebbe molto probabilmente in un aumento della regolamentazione di matrice giurisprudenziale, in contrasto con l'obiettivo di una effettiva semplificazione e con il rischio di creare incertezza

³¹ Si veda R. Caranta, *Coherence in the EU Public Procurement Directives. A Study into the Internal Coherence between the Objectives, the Principles and the Provisions in the EU Public Procurement and Concessions Directives*, cit., 130 e ss.

³² Un'alternativa, viene rilevato, sarebbe quella di avere due direttive, una per gli appalti standard e una per gli appalti complessi come le concessioni, ma anche i PPP. Quest'ultima dovrebbe consentire norme più flessibili adeguate ai contratti a lungo termine e complessi. Una questione relativa a tale approccio sarebbe quella di distinguere chiaramente i contratti complessi da quelli standard; cfr. R. Caranta, *Coherence in the EU Public Procurement Directives. A Study into the Internal Coherence between the Objectives, the Principles and the Provisions in the EU Public Procurement and Concessions Directives*, cit., 132.

nella legislazione – sia per le amministrazioni aggiudicatrici che per gli operatori economici – con conseguente aumento del contenzioso (vale la pena ricordare che la direttiva 2014/23/UE è stata adottata proprio per evitare questo rischio)».

Superamento del criterio del prezzo più basso. Si promuove un passaggio verso il miglior rapporto qualità-prezzo, fondato su criteri ambientali, sociali e di tutela del lavoro. La prevalenza del prezzo più basso (oltre il 50% delle gare in 20 Stati membri, fino all'80% in 10) produce effetti negativi in termini di qualità, sicurezza e sostenibilità economica. Si propone di privilegiare criteri qualitativi, in particolare per appalti complessi e servizi di ingegneria.

Al riguardo va rilevato che nel sistema italiano le regole di recente conio³³ già introducono un sistema di aggiudicazione orientato a privilegiare per gli appalti dei servizi di ingegneria e architettura l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, laddove la norma ammette il ribasso dei concorrenti solo sul 35% dell'importo da porre a base di gara, mentre il rimanente 65% assume la forma di un prezzo fisso.

Rilancio del ruolo delle PMI e dell'economia locale. Si intende favorire la partecipazione di PMI, start-up, imprese agricole e soggetti dell'economia sociale e solidale (anche religiosa), semplificando procedure e riducendo oneri burocratici³⁴. Per conseguire tale obiettivo si prevede di intervenire con una maggiore flessibilità procedurale, contrasto ai requisiti di qualificazione eccessivi e ai ritardi nei pagamenti, nonché programmi di assistenza e sviluppo per gli attori dell'economia sociale.

Introduzione di una «preferenza europea». La clausola mira a valorizzare imprese e prodotti europei, in particolare nei settori strategici, garantendo al contempo un mercato aperto e competitivo, ma protetto da pratiche di concorrenza sleale da parte di operatori di Paesi terzi. La Commissione è invitata a una valutazione d'impatto per introdurre il principio di preferenza europea, con particolare attenzione ai settori strategici, all'innovazione e all'occupazione di qualità, evitando di ricorrere a soluzioni che sia espressione di un protezionismo rigido (non foss'altro che per ragioni di sicurezza degli approvvigionamenti che, in molti settori, manifestano dipendenze significative da produttori di Paesi terzi).

Rivalutazione delle soglie di interesse europeo. Si propone un aumento oltre la semplice rivalutazione monetaria dovuta all'inflazione, per evitare procedure sproporzionate rispetto al valore dell'appalto e per favorire una maggiore autonomia decisionale delle amministrazioni. La misura mira a semplificare il quadro

³³ Il riferimento è alle novità introdotte dal cd. Correttivo (D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209) al Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36), segnatamente il co. 15-bis dell'art. 41.

³⁴ Sul tema cfr. lo studio di P. Celotti, M. Alessandrini, A. Valenza, A. et al., *SME needs analysis in public procurement – Final report*, studio realizzato per la Commissione europea (Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs), Lussemburgo, 2021.

normativo, consentendo maggiore autonomia alle amministrazioni e adattando le soglie anche agli accordi internazionali.

Suddivisione in lotti e limitazione del subappalto a catena. La divisione in lotti è vista come strumento per ampliare l'accesso delle PMI e delle imprese locali, garantendo concorrenza effettiva e riducendo la dipendenza da grandi operatori. La Risoluzione raccomanda l'obbligo tendenziale di suddivisione, salvo casi giustificati, come strumento di apertura del mercato e di prevenzione del subappalto a catena.

Revisione delle cause di esclusione. Si propone una disciplina più chiara e differenziata per settore, che distingua tra esclusioni obbligatorie (a tutela dell'interesse pubblico) e facoltative (nell'interesse delle amministrazioni), con la creazione di un database europeo condiviso sugli operatori esclusi.

Riforma della cooperazione pubblico-pubblico. L'obiettivo è ampliare la flessibilità e ridurre i vincoli che oggi limitano la collaborazione tra amministrazioni, riconoscendo come cooperazione qualunque accordo tra enti pubblici e valutando l'opportunità di escludere tali accordi dal campo di applicazione delle direttive. Viene proposta una definizione più ampia di cooperazione pubblico-pubblico, riconoscendo la possibilità di accordi diretti tra amministrazioni senza ulteriori condizioni restrittive, e incoraggiando partenariati pubblico-privati e dialogo con le imprese.

Centralità della digitalizzazione. La trasformazione digitale è considerata un asse strategico della riforma: si promuove la creazione di piattaforme digitali europee di facile accesso, basate su standard comuni di identificazione elettronica e su un uso esteso dell'intelligenza artificiale per la gestione, il controllo e la trasparenza dei processi di appalto. Si invita a ripensare radicalmente i processi in chiave digitale, evitando di trasferire semplicemente procedure analogiche in formato elettronico. L'obiettivo è creare ecosistemi digitali interoperabili, trasparenti e di facile accesso per tutti gli operatori, con il supporto di soluzioni sperimentate in Paesi come Polonia, Lituania e Danimarca.

