



Position Paper

Il procedimento di revisione della disciplina europea in materia di appalti e concessioni: prospettive e punti di attenzione

PIARC Associazione Mondiale della Strada

Piano strategico 2024-2027

Tema Strategico 1 “Amministrazione Stradale”

Comitato Tecnico 1.3 “Finanza e Appalti”

Sommario

Introduzione	4
Contesto Generale.....	5
Quadro Regolatorio e Normativo Internazionale	5
Analisi dei possibili Miglioramenti al Quadro Regolatorio e Normativo.....	5
Metodologia adottata.....	7
Posizione PIARC Italia	8
Proposta no. 1, Area di Intervento: Obiettivi generali.....	8
Tema: Migliorare l'efficienza e la trasparenza delle nuove norme	8
Tema: Appalti pubblici verdi, sociali e innovativi.....	9
Tema: Sicurezza economica e autonomia strategica.....	10
Scheda di Approfondimento della Proposta.....	11
Proposta no. 2, Area di Intervento: Semplificazione	13
Tema: Procedure più flessibili.....	13
Tema: Facilitare gli appalti congiunti.....	14
Tema: Migliorare lo scambio di informazioni e i termini procedurali	15
Tema: Sostenere le piccole e medie imprese (PMI)	17
Tema: Migliorare l'attuazione e la gestione dei contratti	18
Tema: Semplificazione - impatti	19
Scheda di Approfondimento della Proposta.....	22
Proposta no. 3, Area di Intervento: Coerenza tra le norme generali applicabili a tutti i settori e le norme settoriali.....	26
Tema: Normativa Settoriale Esistente e Futura.....	26
Proposta no. 4, Area di Intervento: Concessioni	32
Tema: Concetti che richiedono una modifica	32
Tema: Concessioni - Impatti	33
Scheda di Approfondimento della Proposta.....	34
Proposta no. 5, Area di Intervento: Digitalizzazione e trasparenza.....	38
Tema: mercato digitale degli appalti pubblici.....	38
Tema: funzionalità dei servizi di appalto elettronico.....	39
Tema: Digitalizzazione e trasparenza - impatti.....	39
Scheda di Approfondimento della Proposta.....	41
Proposta no. 6, Area di Intervento: Prodotto in Europa.....	43
Tema: Priorità nel processo di appalto	43
Tema: Made in Europe - impatti	46
Scheda di Approfondimento della Proposta.....	48
Proposta no. 7, Area di Intervento: Appalti verdi, sociali e pubblici nell'ambito dell'innovazione - BPQR	59
Tema: Miglior rapporto qualità-prezzo.....	59

Scheda di Approfondimento della Proposta.....	62
Proposta no. 8, Area di Intervento: Appalti pubblici verdi	73
Tema: Incentivazione al ricorso agli appalti pubblici verdi.....	73
Tema: Appalti pubblici verdi - impatti	75
Scheda di Approfondimento della Proposta.....	77
Proposta no. 9, Area di Intervento: Considerazioni sociali negli appalti pubblici.....	88
Tema: Appalti pubblici socialmente responsabili	88
Tema: Considerazioni sociali negli appalti pubblici – impatti	90
Scheda di Approfondimento della Proposta.....	92
Proposta no. 10, Area di Intervento: Appalti pubblici di innovazione	95
Tema: Incentivazione degli Appalti pubblici di innovazione	95
Tema: Appalti pubblici di innovazione - impatti	97
Scheda di Approfondimento della Proposta.....	99
Proposta no. 11, Area di Intervento: esempio: Operatività delle Società Pubbliche "Società Legali"	102
Tema: Esclusione dell'applicazione delle Direttive per attività c.d. no-core	102
Scheda di Approfondimento della Proposta.....	104
Proposta no. 12, Area di Intervento: Integrazione della Direttiva 2016/23/UE	106
Tema: Previsione del procedimento Unsolicited Proposal (USP) per l'affidamento delle Concessioni	106
Scheda di Approfondimento della Proposta.....	107
Crediti	110

Introduzione

Il presente Position Paper interviene nel procedimento di revisione della disciplina dell'Unione europea in materia di appalti pubblici e concessioni di lavori e servizi, alla luce dell'avvio da parte della Commissione europea di un *iter* valutativo e consultivo finalizzato all'adozione di un nuovo quadro normativo. La grande attenzione della Commissione per il settore è legata alla sua rilevanza economica, circa il 15% del PIL dell'Unione europea. Le norme dell'UE sugli appalti pubblici si applicano a un quarto di questa spesa, pari a 616 miliardi di euro all'anno.

Al termine del primo decennio di applicazione delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, la Commissione europea ha avviato un processo di valutazione sistematica dell'efficacia e dell'adeguatezza della disciplina vigente. L'esito di tale valutazione — pubblicato nel 2025 — ha evidenziato che le tre direttive hanno conseguito solo parzialmente gli obiettivi originari in termini di chiarezza giuridica, flessibilità procedurale, trasparenza competitiva e partecipazione transfrontaliera, pur avendo contribuito a rafforzare alcuni aspetti quali la pubblicità degli appalti e la trasparenza delle aggiudicazioni.

L'avvio formale del procedimento di revisione è stato accompagnato dall'apertura di una ulteriore consultazione pubblica e di una "Call for Evidence" da parte della Commissione europea. L'obiettivo è quello di raccogliere osservazioni, dati empirici e contributi tecnico-scientifici da parte di Stati membri, amministrazioni aggiudicatrici, operatori economici, imprese, enti rappresentativi e parti interessate al fine della revisione delle Direttive UE del 2014. Il termine per la presentazione dei contributi, fissato ufficialmente al 26 gennaio 2026, costituisce una fase propedeutica alla formulazione della proposta legislativa di revisione attesa per il secondo trimestre del 2026.

La revisione intende perseguire la razionalizzazione e l'aggiornamento delle norme europee sugli appalti e sulle concessioni, alla luce delle mutate esigenze del mercato interno, delle priorità strategiche dell'Unione (come l'autonomia strategica, la difesa del Made in Europe, la sostenibilità, l'innovazione e l'efficienza della spesa pubblica) nonché delle osservazioni emerse in sede di valutazione *ex post*. In tale prospettiva, la revisione rappresenta non solo un esercizio tecnico-normativo, ma anche un processo politico e giuridico complesso, in cui la disciplina degli appalti pubblici è concepita quale leva fondamentale per rendere più efficiente la spesa pubblica ed attrarre investimenti, al fine di allineare la politica degli appalti pubblici agli obiettivi strategici dell'UE e promuovere la competitività, la partecipazione delle PMI, la trasparenza amministrativa e la coesione sociale all'interno del mercato unico europeo.

In particolare, emerge la necessità di rafforzare la coerenza delle procedure di appalto e concessione, migliorare la capacità delle amministrazioni di rispondere a scenari complessi e in rapida evoluzione, nonché assicurare adeguati livelli di trasparenza, concorrenza e qualità degli investimenti. La revisione dovrà, infine, tenere conto dei criteri di sostenibilità, resilienza e preferenza europea negli appalti pubblici dell'UE per i settori strategici.

Il Position Paper si inserisce in questo scenario con l'obiettivo di analizzare criticamente le principali sfide evidenziate nel processo di consultazione, individuando i punti di attenzione e le possibili linee di miglioramento della disciplina, a supporto dei decisorи pubblici e degli operatori del settore.

Contesto Generale

Quadro Regolatorio e Normativo Internazionale

Il regime giuridico degli appalti pubblici e delle concessioni nell'Unione europea si fonda su un *corpus* normativo primario e secondario adottato al fine di assicurare l'effettiva realizzazione ed il funzionamento del mercato interno, nel rispetto dei principi derivanti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) quali la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento, la libera prestazione dei servizi, la parità di trattamento, la non discriminazione, la proporzionalità e la trasparenza. La disciplina europea ha lo scopo di armonizzare le regole nazionali affinché l'acquisizione di beni, servizi e lavori da parte delle autorità pubbliche avvenga su basi concorrenziali, trasparenti, non discriminatorie ed economicamente efficienti, oltre a garantire il perseguitamento di altri interessi pubblici europei attualmente ritenuti particolarmente rilevanti (la competitività, la difesa del Made in Europe, l'autonomia strategica europea, gli appalti verdi e sociali).

Il nucleo del quadro regolatorio vigente è fondato su tre direttive adottate nel 2014:

- Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, finalizzata a disciplinare in modo organico e uniforme l'accesso al mercato dei contratti di concessione, colmando lacune interpretative e promuovendo la certezza giuridica;
- Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa agli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture per le stazioni appaltanti ordinarie, che abroga la precedente Direttiva 2004/18/CE;
- Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto applicabili agli enti erogatori nei settori speciali (acqua, energia, trasporti e servizi postali), che abroga la Direttiva 2004/17/CE.

Tali atti sono stati recepiti negli ordinamenti nazionali al fine di armonizzare le procedure di acquisto pubblico all'interno del mercato interno europeo. Le tre direttive costituiscono la pietra angolare del diritto europeo dei contratti pubblici e delle concessioni, disciplinando in modo dettagliato le modalità procedurali e i criteri di aggiudicazione dei contratti di appalto pubblico e di concessione al di sopra delle soglie comunitarie e imponendo, tra l'altro, obblighi di pubblicazione, criteri di selezione degli offerenti, regole sugli avvisi di gara e meccanismi di ricorso.

Il quadro normativo comunitario si completa con atti di diritto secondario adottati dalla Commissione europea, tra cui regolamenti delegati che aggiornano periodicamente, nell'ambito dei poteri conferiti dalle direttive, le soglie di rilevanza comunitaria per l'applicazione delle direttive stesse. Prospetti regolatori recenti includono i Regolamenti delegati (UE) 2025/2152, 2025/2151 e 2025/2150, che modificano rispettivamente la Direttiva 2014/24/UE, la Direttiva 2014/23/UE e la Direttiva 2014/25/UE in relazione alle soglie degli appalti pubblici di forniture, servizi e lavori e dei concorsi di progettazione per quanto riguarda l'applicazione per gli anni 2026-2027.

Tramite la riforma del 2014 gli appalti pubblici sono diventati uno strumento per il conseguimento di obiettivi strategici di politica pubblica. Per tale motivo il quadro normativo europeo dei contratti pubblici viene continuamente modificato per integrare le priorità strategiche. Pertanto, è fondamentale considerare che l'ordinamento europeo in materia è dinamico e soggetto a una revisione periodica.

Analisi dei possibili Miglioramenti al Quadro Regolatorio e Normativo

La Consultazione avviata dalla Commissione europea tra il 2024 e il 2025 era preposta a rilevare l'adeguatezza delle direttive vigenti rispetto agli obiettivi della sostenibilità sociale e ambientale, dell'innovazione, della *governance* e dell'integrità. L'esito di tale Consultazione mostra che le direttive europee pur se non hanno

assicurato gli auspicati obiettivi di semplificazione delle procedure, hanno, tuttavia, favorito la digitalizzazione e la trasparenza.

In linea con le previsioni e programmi definiti dalla stessa Presidente von der Leyen il Parlamento europeo ha votato la Risoluzione sugli appalti pubblici (2024/2103/INI) ovvero un documento tramite il quale il Parlamento indica al Consiglio e alla Commissione europea la propria posizione riguardo obiettivi e priorità che dovrebbero essere poste alla base della riforma delle direttive sui contratti pubblici. Con tale atto, il Parlamento europeo formalizza una serie di orientamenti politici e raccomandazioni alla Commissione europea nell'ambito dell'imminente revisione del quadro normativo comunitario disciplinato dalle Direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE e, indirettamente, 2014/23/UE.

La Risoluzione rappresenta un contributo politico rilevante e ufficiale del Parlamento alla fase preparatoria del procedimento di revisione delle norme UE sugli appalti pubblici e sulle concessioni. Una delle critiche mosse nei confronti di tale atto consiste nella sua eccessiva politicità, eccedente i caratteri tipici di un documento di indirizzo in grado di delineare, anche se poche e condivise direttive – i principi e criteri che possano fungere da guida per l'elaborazione di nuove norme.

In tale contesto, il Parlamento europeo pone l'accento sulla necessità di un approccio riformatore alla disciplina vigente, evidenziando criticità che sono già emerse nella recente valutazione della Commissione europea sulle direttive attuali, valutazione che costituisce formalmente la fase iniziale del procedimento di revisione. La richiesta del Parlamento si orienta verso una revisione del quadro normativo per incoraggiare e premiare soluzioni che siano affini a una economia più sostenibile, e privilegiare il valore e la resilienza a lungo termine rispetto alle riduzioni dei costi a breve termine.

Pur non essendo un atto legislativo vincolante, la Risoluzione svolge una funzione strategica di indirizzo politico e contribuisce a delineare le aspettative del Parlamento europeo in vista della proposta legislativa di revisione programmata per il 2026. In particolare, il Parlamento sollecita una modernizzazione del quadro normativo, mirata a superare le criticità emerse, tra cui l'eccessivo ricorso al criterio del prezzo più basso e le barriere alla partecipazione delle piccole e medie imprese; promuove altresì un uso più ampio di criteri qualitativi, sociali e sostenibili nelle procedure di gara.

La Risoluzione 2024/2103(INI) assume quindi un ruolo complementare nel procedimento legislativo, contribuendo ad orientare il dialogo tra Parlamento e Commissione alla luce degli obiettivi strategici dell'Unione, quali trasparenza, inclusione delle PMI, sostenibilità e competitività del mercato interno.

Per concludere, la revisione del quadro normativo europeo mira a fare degli appalti pubblici una leva fondamentale per indirizzare efficacemente gli investimenti pubblici verso obiettivi strategici, aumentando così la capacità delle stazioni appaltanti di creare valore aggiunto attraverso l'utilizzo del denaro pubblico. Tali obiettivi risultano allineati alle indicazioni dei rapporti Draghi e Letta. Più in dettaglio, si vuole intervenire sulla regolamentazione del settore col fine di: (i) rendere più efficiente la spesa pubblica europea, tramite la semplificazione delle procedure di appalto, l'introduzione di un quadro giuridico coerente e uniforme, e la creazione di un mercato digitale degli appalti pubblici dell'UE; (ii) progettare strumenti per rafforzare la sicurezza e la sovranità economica; (iii) allineare la politica in materia di appalti pubblici alle politiche e agli obiettivi strategici dell'UE.

Metodologia adottata

Nell'articolare il presente Position Paper sono state analizzate le principali tematiche connesse al procedimento di revisione della disciplina dell'Unione europea in materia di appalti pubblici e concessioni, con particolare riferimento al quadro delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, nonché agli orientamenti emersi nell'ambito del processo di consultazione e valutazione avviato dalla Commissione europea.

In particolare, l'elaborazione del documento si è sviluppata attraverso:

1. l'analisi del contesto e del quadro regolatorio dell'UE, includendo i principi del mercato interno e le fonti normative europee rilevanti;
2. l'esame critico delle evidenze emerse dalla valutazione della Commissione europea in merito all'efficacia e all'adeguatezza delle direttive vigenti, nonché delle principali criticità riscontrate;
3. l'individuazione delle principali aree di intervento e dei relativi punti di attenzione, con riferimento a: semplificazione, trasparenza, digitalizzazione, partecipazione delle PMI, sostenibilità ambientale e sociale, innovazione, concessioni, coerenza tra normativa generale e normativa settoriale, sicurezza economica e autonomia strategica;
4. l'analisi della letteratura scientifica più recente attinente ai temi della consultazione. Per ciascuna tematica sono state considerate le fonti disponibili, tra cui studi e valutazioni richiamate nel Documento, nonché le normative di riferimento, anche in una prospettiva internazionale e di mercato unico.

Sono state quindi formulate proposte operative e linee di miglioramento della disciplina, con l'obiettivo di contribuire a un quadro normativo più efficiente, coerente e in grado di sostenere le priorità strategiche dell'Unione europea.

Posizione PIARC Italia

Proposta no. 1, Area di Intervento: *Obiettivi generali*

Estratto dal Questionario:

"La valutazione delle direttive sugli appalti pubblici del 2014 (SWD(2025)332) ha concluso che gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti solo in parte e che permangono diversi problemi: la chiarezza giuridica e la flessibilità non sono migliorate, le nuove norme settoriali hanno reso più complesso il quadro giuridico, i livelli di trasparenza sono aumentati ma permangono rischi di corruzione e lacune nei dati, i livelli di concorrenza possono essere ulteriormente migliorati, la partecipazione transfrontaliera diretta rimane limitata e l'adozione di appalti ambientali, sociali e innovativi, pur registrando progressi, rimane disomogenea. Allo stesso tempo, sono emerse nuove priorità quali la sicurezza economica e l'autonomia strategica, accentuate dai recenti sviluppi geopolitici."

Tema: Migliorare l'efficienza e la trasparenza delle nuove norme

Contesto in cui si articola la Proposta

Le Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE avevano tra i loro obiettivi principali quello di semplificare e rendere più trasparente il sistema degli appalti pubblici nell'Unione europea. Tuttavia, la valutazione *ex post* della Commissione europea (COM (2021)105 final) ha rilevato che, pur avendo migliorato l'accessibilità e l'utilizzo dei criteri di aggiudicazione qualitativi (es. offerta economicamente più vantaggiosa), il quadro normativo continua a essere percepito come eccessivamente complesso, soprattutto da parte delle PMI e degli enti aggiudicatori con minore capacità amministrativa.

In particolare, l'uso disomogeneo delle procedure tra gli Stati membri, la stratificazione normativa e la difficoltà di accesso alle informazioni rilevanti ostacolano un'effettiva apertura del mercato. Il principio di trasparenza, sancito dagli articoli 18 e 56 della direttiva 2014/24/UE, non si traduce sempre in accesso semplificato ai dati di gara o nella pubblicazione sistematica degli esiti e dei ricorsi. Ciò ha impatti significativi sul piano economico, con maggiori costi di partecipazione per gli operatori, e sociale, in termini di fiducia dei cittadini nella gestione della spesa pubblica.

Una revisione normativa orientata all'efficienza e alla trasparenza dovrà pertanto puntare su: interoperabilità dei sistemi digitali, accesso aperto alle informazioni (open data), armonizzazione delle fasi procedurali e rafforzamento del principio del "once-only" per i documenti. Tali azioni sono coerenti con le strategie europee per il mercato unico digitale e la riduzione della frammentazione amministrativa.

Proposta

"Alla luce dei risultati della valutazione, si prega di classificare in ordine di importanza le caratteristiche proposte per il nuovo quadro giuridico degli appalti pubblici in ordine decrescente, a partire dalla più importante:"

La prossima revisione dovrebbe... (Le proposte sono state ordinate secondo il seguente l'ordine di priorità)

1	rendere le norme in materia di appalti più flessibili (ad esempio, maggiore spazio per le negoziazioni, maggiore discrezionalità concessa agli acquirenti pubblici)
5	rendere le norme in materia di appalti meno soggette a pratiche anticoncorrenziali (ad esempio, un uso più ampio degli strumenti digitali per facilitare la trasparenza)
7	rendere le norme in materia di appalti meno dettagliate (ad esempio concentrarsi su concetti di alto livello, meno norme che definiscono le fasi procedurali)

3	ridurre gli oneri amministrativi attraverso la completa digitalizzazione (ad esempio, digitalizzazione dell'intero processo di appalto, punto di accesso unico digitale per gli appalti, riutilizzo dei dati)
6	facilitare l'aggregazione della domanda (ad esempio appalti congiunti da parte di diverse autorità, rafforzamento del ruolo degli enti centrali di acquisto, accordi quadro)
8	rendere le norme in materia di appalti meno soggette a contenziosi (ad esempio, norme procedurali più dettagliate per evitare ambiguità)
2	facilitare la partecipazione delle PMI (ad esempio, suddivisione in lotti, sistemi di pagamento che includono pagamenti diretti ai subappaltatori)
4	dare priorità a obiettivi politici più ampi, andando oltre il paradigma del minor costo (ad esempio, includendo obiettivi quali la sostenibilità, l'innovazione, la responsabilità sociale e <i>il Made in Europe</i>)

Tema: Appalti pubblici verdi, sociali e innovativi

Contesto in cui si articola la Proposta

Le tre direttive del 2014 riconoscono la centralità degli appalti pubblici come leva strategica per promuovere obiettivi di sostenibilità ambientale, inclusione sociale e innovazione (considerando 2 e 47 della Direttiva 2014/24/UE; artt. 42, 67 e 70). Le disposizioni attualmente in vigore consentono alle amministrazioni di introdurre criteri ambientali, sociali o innovativi, ma su base facoltativa e con vincoli di pertinenza rispetto all'oggetto dell'appalto.

Nonostante il quadro normativo lo consenta, la valutazione 2021–2023 della Commissione ha mostrato che l'attuazione pratica di appalti verdi, sociali o innovativi è rimasta disomogenea e limitata: meno del 20% degli appalti utilizza criteri realmente orientati a finalità ambientali o innovative. Le barriere tecniche e culturali, unite alla carenza di capacità progettuale da parte delle stazioni appaltanti, ne ostacolano l'uso sistematico.

L'integrazione dei criteri ESG (ambientali, sociali, di governance) nelle procedure di gara è ritenuta dalla Commissione e dal Consiglio europeo (2020–2023) uno strumento fondamentale per attuare il Green Deal, la transizione digitale e la strategia industriale europea. Sul piano economico, gli appalti strategici migliorano il rapporto costo/beneficio nel lungo periodo, riducono esternalità negative e favoriscono filiere sostenibili; sul piano sociale, contribuiscono a tutelare i diritti dei lavoratori e a favorire l'occupazione qualificata.

Proposta

"Alla luce dei risultati della valutazione, si prega di classificare in ordine di importanza le caratteristiche proposte per il nuovo quadro giuridico degli appalti pubblici in ordine decrescente, a partire dalla più importante:"

La prossima revisione dovrebbe... (*Le proposte sono state ordinate secondo il seguente l'ordine di priorità*)

2	facilitare la partecipazione delle PMI (ad esempio, suddivisione in lotti, sistemi di pagamento che includono pagamenti diretti ai subappaltatori)
6	facilitare gli acquisti socialmente responsabili (ad esempio, migliori condizioni di lavoro, inclusione sociale)
3	dare priorità alla qualità rispetto al prezzo nella ricerca del rapporto qualità-prezzo (ad esempio, un uso più ampio del miglior rapporto qualità-prezzo per sostenere appalti strategici e sostenibili)

4	facilitare gli acquisti rispettosi dell'ambiente (ad esempio, uso facilitato di marchi ecologici e norme, fissare obiettivi per gli appalti pubblici verdi)
7	evitare ulteriori oneri amministrativi (ad esempio, norme limitate sulle condizioni sociali e ambientali e sui relativi requisiti amministrativi e probatori per le imprese e gli acquirenti pubblici)
8	dare priorità alla concorrenza e al risparmio sui prezzi (ad esempio evitando requisiti ecologici e sociali ambiosi)
1	facilitare gli acquisti di soluzioni innovative (ad esempio semplificando i partenariati per l'innovazione, facilitando l'accesso agli appalti pubblici per le start-up)
5	rendere meno dettagliate le norme in materia di appalti (ad esempio concentrarsi su concetti di alto livello, ridurre le norme che definiscono le fasi procedurali)

Tema: Sicurezza economica e autonomia strategica

Contesto in cui si articola la Proposta

Il contesto geopolitico e industriale emerso dopo il 2020 ha spinto la Commissione europea a rafforzare le misure a tutela della sicurezza economica e dell'autonomia strategica dell'Unione. Sebbene le direttive appalti del 2014 non contengano esplicitamente riferimenti a questi concetti, gli articoli relativi ai motivi di esclusione (art. 57 della Direttiva 2014/24/UE), alla sicurezza nazionale (art. 15) e alla riserva di appalti per motivi strategici (art. 346 TFUE) offrono una base giuridica per azioni in tale direzione.

L'uso degli appalti pubblici per rafforzare le catene di approvvigionamento europee, sostenere il "Made in EU" e prevenire dipendenze tecnologiche critiche è oggi al centro del dibattito normativo, anche in vista di una futura revisione delle direttive. In particolare, i settori sensibili (sanità, energia, difesa, digitale) richiedono strumenti di selezione e aggiudicazione che valorizzino il contenuto strategico e il contributo all'autonomia dell'UE.

Dal punto di vista economico, ciò implica proteggere gli investimenti pubblici da rischi sistematici e aumentare la resilienza industriale europea. Dal punto di vista sociale, rafforzare l'autonomia strategica mediante gli appalti significa sostenere occupazione qualificata, innovazione locale e coesione territoriale. La Commissione ha già indicato, nei suoi documenti sulla sicurezza economica (2023–2024), l'intenzione di includere questo tema nel futuro *corpus* giuridico sugli appalti.

Proposta

"Alla luce dei risultati della valutazione, si prega di classificare in ordine di importanza le caratteristiche proposte per il nuovo quadro giuridico degli appalti pubblici in ordine decrescente, a partire dalla più importante:

La prossima revisione dovrebbe... (Le proposte sono state ordinate secondo il seguente l'ordine di priorità).

4	evitare oneri amministrativi aggiuntivi (ad esempio, norme minime sulla misura in cui sono soddisfatti i requisiti <i>Made in Europe</i>)
5	rendere le norme in materia di appalti meno soggette a contenziosi (ad esempio, più dettagliate per evitare ambiguità in caso di accesso di paesi terzi)
2	dare una preferenza generale all'industria, ai prodotti e ai servizi europei (<i>Made in Europe</i>) per sostenere gli investimenti, la crescita e l'occupazione nell'UE

7	rendere meno dettagliate le norme in materia di appalti (ad esempio, concentrarsi su concetti di alto livello piuttosto che su requisiti dettagliati relativi ai prodotti, ai servizi e ai lavori che gli acquirenti pubblici possono acquistare)
1	dare la preferenza all'industria, ai prodotti e ai servizi europei in settori critici per la sicurezza economica dell'UE o di importanza strategica per garantire l'indipendenza dell'Europa
6	dare priorità alla concorrenza e al risparmio sui prezzi (ad esempio consentendo l'accesso illimitato ai mercati europei alle imprese extraeuropee)
3	rendere più flessibili le norme in materia di appalti (ad esempio, concedendo maggiore discrezionalità agli acquirenti pubblici)

Scheda di Approfondimento della Proposta

Nota Metodologica

La proposta è stata elaborata mediante un'analisi tecnica e normativa delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, con particolare attenzione alle disposizioni che definiscono gli obiettivi generali delle norme in materia di appalti pubblici, come indicato nei considerando e negli articoli fondamentali (in particolare artt. 1, 18, 36 e 67 della direttiva 2014/24/UE). L'elaborazione ha preso in esame anche i risultati della valutazione della Commissione europea sull'efficacia del pacchetto normativo, pubblicata nel 2021. Le proposte formulate mirano a chiarire, aggiornare e rafforzare la portata strategica degli obiettivi delle direttive, con particolare attenzione all'efficienza delle procedure, alla trasparenza del mercato unico, alla sostenibilità ambientale e sociale degli appalti e al contributo dell'approvvigionamento pubblico alla sicurezza economica e all'autonomia strategica dell'Unione.

Contesto

Le tre direttive del 2014 sono state adottate con l'obiettivo dichiarato di modernizzare il quadro normativo in materia di contratti pubblici, rafforzando il mercato interno, migliorando l'efficienza della spesa pubblica e favorendo la partecipazione di operatori economici – in particolare le PMI. Gli obiettivi trasversali erano: semplificazione delle procedure, trasparenza, concorrenza leale, accesso transfrontaliero e utilizzo strategico degli appalti per fini ambientali e sociali (Considerando 1, 2 e 47 della Dir. 2014/24/UE). Tuttavia, la valutazione d'impatto della Commissione ha evidenziato che tali finalità non sono state raggiunte in modo uniforme. Permangono disuguaglianze tra Stati membri, barriere linguistiche, difficoltà tecniche, e un quadro normativo percepito come ancora troppo rigido e complesso. Inoltre, l'adozione delle nuove tecnologie e delle pratiche sostenibili è stata rallentata dalla mancanza di incentivi chiari e di strumenti giuridici operativi.

Queste criticità giustificano l'avvio di un processo di revisione, che dovrebbe ridefinire gli obiettivi generali delle future direttive in senso più chiaro e ambizioso: efficienza amministrativa, piena digitalizzazione, sostenibilità economica e ambientale, tutela dei diritti fondamentali e supporto all'autonomia strategica. È in questo quadro che si inseriscono le proposte di riforma, orientate a trasformare l'appalto pubblico da strumento tecnico a leva strategica di politica economica e sociale europea.

Dati a supporto dell'interpretazione

I principi ispiratori che dovrebbero guidare il processo di riforma delle direttive possono essere individuati nell'esigenza di assicurare una maggiore flessibilità delle procedure di affidamento, garantendo la partecipazione delle PMI e assicurare una particolare tutela alla difesa del Made in Europe in un contesto di semplificazione degli oneri amministrativi favorito anche dai processi di digitalizzazione delle procedure di gara che, preservando comunque l'autonomia delle Stazioni Appaltanti, assicurino il rispetto dei principi della concorrenza con una auspicata riduzione del contenzioso.

Obiettivi attesi

L'implementazione della proposta formulata intende aggiornare e rafforzare gli obiettivi generali delle direttive in materia di appalti pubblici (2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE), così da rispondere in modo più efficace alle sfide emerse nell'ultimo decennio. La finalità primaria è rendere il quadro normativo europeo più flessibile, coerente con le esigenze operative delle amministrazioni aggiudicatrici e capace di attivare appieno il potenziale strategico degli appalti pubblici quale leva di politica industriale, sociale e ambientale. Si intende, in primo luogo, superare l'attuale rigidità delle regole procedurali, che secondo la valutazione della Commissione europea ostacola la capacità degli acquirenti pubblici di adattare le procedure di gara a progetti complessi o ad alto contenuto innovativo. La possibilità di valorizzare strumenti esistenti come il partenariato per l'innovazione o il dialogo competitivo, con regole più chiare e semplificate, può offrire risposte più adeguate ai fabbisogni della pubblica amministrazione in settori chiave per la transizione digitale e ambientale. Un ulteriore obiettivo atteso è l'ampliamento della partecipazione delle piccole e medie imprese, oggi ancora sottorappresentate nel mercato degli appalti transfrontalieri. L'armonizzazione dei criteri di selezione, la digitalizzazione dei documenti e l'adozione di sistemi europei condivisi di qualificazione degli operatori economici costituirebbero misure concrete per rimuovere gli ostacoli amministrativi e garantire un accesso più equo ed efficiente. La proposta mira anche a incentivare l'acquisto pubblico di soluzioni innovative, promuovendo l'utilizzo di criteri di aggiudicazione basati sul valore, sul ciclo di vita e sulla sostenibilità, in linea con gli articoli 42 e 67 della direttiva 2014/24/UE. Ciò risponde non solo a esigenze di efficienza della spesa pubblica, ma anche alla necessità di sostenere la competitività e la crescita tecnologica dell'Unione europea. Infine, tra gli obiettivi strategici si colloca la volontà di rafforzare l'industria europea nei settori ad alta criticità o rilevanza strategica. In un contesto globale segnato da tensioni geopolitiche, interruzioni delle catene di fornitura e crescente concorrenza globale, gli appalti pubblici devono contribuire alla sicurezza economica e all'autonomia strategica dell'Unione, in coerenza con gli orientamenti recentemente espressi dalla Commissione europea nelle comunicazioni sulla sicurezza economica e sulla resilienza industriale. L'effettiva implementazione di tali obiettivi renderebbe il sistema degli appalti europei non solo più efficiente e accessibile, ma anche più capace di orientare lo sviluppo economico in chiave sostenibile, inclusiva e strategicamente autonoma.

Eventuali commenti

Non presenti.

Proposta no. 2, Area di Intervento: Semplificazione

Estratto dal Questionario:

"Nonostante i tentativi di semplificare le procedure di appalto e renderne più flessibile l'utilizzo attraverso le direttive sugli appalti pubblici del 2014, la valutazione ha concluso che le procedure sono percepite come troppo complesse e rigide per consentire agli acquirenti pubblici di raggiungere efficacemente i propri obiettivi di investimento pubblico. Stiamo valutando diverse misure volte a semplificare le procedure di appalto pubblico. Si prega di valutare il potenziale di ciascuna misura in termini di semplificazione del processo."

Tema: Procedure più flessibili

Contesto in cui si articola la Proposta

Le procedure di appalto pubblico, pur avendo beneficiato delle modifiche introdotte nel 2014, continuano a essere percepite come eccessivamente rigide, soprattutto per quanto riguarda la fase di presentazione e valutazione delle offerte. La giurisprudenza, europea e nazionale, ha progressivamente assimilato il meccanismo del soccorso istruttorio e la possibilità di sanare irregolarità formali, nel rispetto della parità di trattamento (CGUE 10 ottobre 2013, C-336/12, Manova; CGUE 2 giugno 2016, C-27/15, Pizzo; CGUE 11 maggio 2017, C-131/16, Archus e Gama), ma andrebbe garantita la trasposizione uniforme di tale orientamento negli Stati membri.

Per gli acquisti standardizzati, inoltre, l'attuale quadro normativo non prevede procedure semplificate sufficientemente snelle che consentano alle stazioni appaltanti di concentrare le proprie risorse sulla valutazione della qualità tecnica dell'offerta piuttosto che sulla verifica formale di requisiti ripetitivi.

Un sistema di qualificazione standardizzato permetterebbe di ridurre drasticamente la necessità di verifiche documentali ripetitive, consentendo agli operatori economici qualificati di accedere direttamente alla fase di valutazione dell'offerta tecnica. Tale meccanismo eliminerebbe la duplicazione di controlli per operatori già verificati e certificati, riducendo i tempi procedurali e concentrando l'attenzione delle stazioni appaltanti sulla valutazione della proposta tecnico-economica.

L'introduzione di una conformità limitata ai soli principi fondamentali (non discriminazione, trasparenza, equità) per determinate categorie di appalti standardizzati o di valore contenuto consentirebbe di alleggerire significativamente il carico amministrativo, pur mantenendo le garanzie essenziali di legalità e correttezza.

Proposta

	Elevato potenziale di semplificazione	Potenziale di semplificazione limitato	Impatto nullo o trascurabile	Potenziale di complicazione aggiuntivo	Elevato potenziale di complicazione
Facilitare il dialogo con il mercato		X			
Consentire negoziazioni durante tutta la procedura di appalto		X			

Consentire correzioni dei documenti di appalto durante tutta la procedura		X			
Semplificare le procedure per gli acquisti standardizzati (ovvero conformità solo ai principi fondamentali, quali non discriminazione, trasparenza ed equità procedurale)	X				
Aumentare la flessibilità nelle modifiche contrattuali (ad esempio, revisione della durata, variazioni di prezzo)		X			

Tema: Facilitare gli appalti congiunti

Contesto in cui si articola la Proposta

L'aggregazione della domanda pubblica attraverso appalti congiunti e centrali di committenza rappresenta uno strumento fondamentale per aumentare l'efficienza degli acquisti pubblici, ottenere economie di scala e rafforzare la capacità negoziale delle amministrazioni, particolarmente rilevante per gli enti di dimensioni ridotte.

Tuttavia, le attuali procedure per gli appalti congiunti transfrontalieri presentano complessità operative significative, legate principalmente alla difficoltà di armonizzare requisiti di qualificazione differenti tra Stati membri, sistemi di verifica non interoperabili e normative nazionali talvolta divergenti nell'interpretazione delle direttive europee.

Un sistema di qualificazione unico europeo degli operatori economici rimuoverebbe uno degli ostacoli principali agli appalti congiunti transfrontalieri, garantendo che gli operatori economici qualificati in uno Stato membro possano essere immediatamente riconosciuti come idonei in procedure condotte da stazioni appaltanti di altri Paesi dell'Unione. Questo eliminerebbe la necessità di verifiche duplicate e consentirebbe una reale aggregazione della domanda a livello sovranazionale.

La possibilità di costituire reti di acquirenti basati su banche dati certificate e condivise faciliterebbe inoltre la collaborazione tra amministrazioni aggiudicatrici di diversi Stati membri, superando le attuali barriere amministrative e linguistiche. La standardizzazione dei criteri di qualificazione permetterebbe inoltre di definire capitolati comuni e accordi quadro transfrontalieri con maggiore semplicità ed efficacia.

Proposta

	Elevato potenziale di semplificazione	Potenziale di semplificazione limitato	Impatto nullo o trascurabile	Potenziale di complicanze aggiuntive	Elevato potenziale di complicanze
Maggiore flessibilità nella definizione della durata degli accordi quadro	X				
Rafforzamento del ruolo delle centrali di acquisto		X			
Semplificazione delle norme per la definizione degli appalti congiunti, in particolare transfrontalieri	X				
Facilitare il networking tra gli acquirenti (ad esempio, formando gruppi di acquirenti o comunità di pratica)	X				

Tema: Migliorare lo scambio di informazioni e i termini procedurali

Contesto in cui si articola la Proposta

L'attuale quadro normativo europeo prevede già alcuni strumenti per lo scambio di informazioni tra stazioni appaltanti e operatori economici, nonché tra amministrazioni di diversi Stati membri.

In particolare:

1. L'articolo 59, comma 4, della Direttiva 2014/24/UE stabilisce che le amministrazioni aggiudicatrici possono chiedere documenti complementari in qualsiasi momento della procedura e devono richiederli all'aggiudicatario prima della stipula del contratto. Tuttavia, agli operatori economici non è richiesto di presentare documenti complementari o altre prove documentali qualora e sempre che l'amministrazione aggiudicatrice abbia la possibilità di ottenere i certificati e le informazioni pertinenti direttamente accedendo a una banca dati nazionale che sia disponibile gratuitamente in un qualunque Stato membro, come un registro nazionale degli appalti, un fascicolo d'impresa virtuale (Virtual Company Dossier), un sistema elettronico di archiviazione dei documenti o un sistema di preselezione. Inoltre, agli operatori economici non è richiesto di presentare documenti complementari qualora l'amministrazione aggiudicatrice, avendo aggiudicato l'appalto o concluso l'accordo quadro, possieda già tali documenti.
2. Il sistema e-Certis, gestito dalla Commissione Europea, è stato concepito per agevolare lo scambio di certificati e altri documenti probatori tra Stati membri. Tuttavia, l'esperienza applicativa ha dimostrato che l'aggiornamento e la verifica su base volontaria sono insufficienti a garantire l'efficacia del sistema, con conseguente sottoutilizzo dello strumento.
3. In Italia, la Delibera ANAC n. 262 del 20 giugno 2023 ha istituito il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE), che rappresenta un importante passo avanti nella digitalizzazione delle verifiche. Malgrado ciò, persistono limiti significativi nell'acquisizione di alcuni certificati, come quelli relativi ai

carichi pendenti presso le Procure, che devono ancora essere richiesti singolarmente, e nell'acquisizione di documentazione equivalente per operatori economici stabiliti in altri Stati membri, con necessità di traduzioni giurate e verifiche complesse.

Il principio di unicità (c.d. Once-Only), secondo cui le informazioni già fornite da un operatore economico non devono essere richieste nuovamente, resta largamente disatteso nella pratica a causa della mancanza di interoperabilità tra i sistemi nazionali e dell'assenza di standard condivisi per la certificazione dei requisiti.

Un sistema di qualificazione unico europeo, basato su criteri condivisi e aggiornati con cadenza periodica (per esempio semestrale), risolverebbe strutturalmente queste criticità. Gli operatori economici si qualificherebbero una volta sola, con verifica automatica dei requisiti attraverso l'accesso diretto a banche dati certificate e interoperabili. Le stazioni appaltanti potrebbero così concentrarsi sulla valutazione delle offerte tecniche, eliminando la necessità di verifiche documentali ripetitive e riducendo drasticamente i termini procedurali.

L'interoperabilità transfrontaliera delle banche dati, garantita da un passaporto digitale dell'operatore economico riconosciuto in tutta l'Unione, consentirebbe inoltre di superare le attuali barriere linguistiche e le difficoltà di interpretazione di certificati esteri, accelerando significativamente le procedure e ampliando la partecipazione transfrontaliera.

In via strumentale, nelle more del processo di progettazione, allestimento ed interoperabilità delle banche dati, sarebbe utile che la nuova cornice normativa potesse indicare una tassonomia degli atti e delle certificazioni tipizzate in ciascuna giurisdizione, con riconoscimento dei rispettivi enti emittenti, di tal che le stazioni appaltanti non fossero chiamate a svolgere complesse valutazioni di equipollenza (spesso associate ai connessi oneri di accertamento e traduzione), con conseguente risparmio di tempi e di costi del procedimento e miglior focalizzazione sulla componente tecnica delle offerte.

Proposta

	Elevato potenziale di semplificazione	Potenziale di semplificazione limitato	Impatto nullo o trascurabile	Potenziale di complicazione aggiuntivo	Elevato potenziale di complicazione
Consentire il riutilizzo della documentazione presentata dagli offerenti (principio dell'unicità)		X			
Fornire modelli di contratti e modelli di specifiche tecniche per gli acquirenti pubblici		X			
Aumentare i termini per la presentazione			X		
Istituire una piattaforma centrale dell'UE per gli appalti pubblici e		X			

potenziare la digitalizzazione					
Fissare termini per la valutazione delle offerte		X			

Tema: Sostenere le piccole e medie imprese (PMI)

Contesto in cui si articola la Proposta

Le PMI rappresentano una struttura portante del tessuto economico europeo e costituiscono una componente essenziale del mercato degli appalti pubblici, sia in termini di innovazione che di capillarità territoriale. Tuttavia, gli oneri amministrativi legati alla partecipazione alle gare pubbliche costituiscono per le PMI una barriera all'ingresso significativamente più gravosa rispetto alle imprese di maggiori dimensioni, che dispongono di strutture dedicate alla gestione delle procedure di gara.

La complessità documentale, la necessità di dimostrare ripetutamente i medesimi requisiti in ogni procedura, i costi di certificazione, e le lungaggini procedurali scoraggiano frequentemente la partecipazione delle PMI, con conseguente riduzione della concorrenza e dell'innovazione nell'offerta pubblica.

Un sistema di qualificazione standardizzato eliminerebbe la necessità per le PMI di preparare documentazione complessa per ogni singola gara, consentendo loro di concentrare le risorse sulla preparazione di offerte tecnicamente competitive. La qualificazione unica, valida per un determinato segmento di mercato, ridurrebbe drasticamente i costi di partecipazione e consentirebbe anche alle imprese di minori dimensioni di competere su base paritaria.

La riforma dovrebbe inoltre favorire esplicitamente la possibilità di partecipare in forma associata attraverso raggruppamenti temporanei di imprese (RTI), consorzi e altre forme collaborative, semplificando i requisiti formali per la costituzione di tali aggregazioni. Un sistema di qualificazione che riconosca automaticamente le qualificazioni dei singoli membri di un RTI faciliterebbe significativamente questa modalità di partecipazione, particolarmente importante per consentire alle PMI di accedere a contratti di maggiore entità.

Ulteriori misure a sostegno delle PMI potrebbero includere:

- tempi di pagamento brevi e certi: la previsione di termini di pagamento ridotti (ad esempio 30 giorni) e sanzionabili per le amministrazioni aggiudicatrici ridurrebbe significativamente le difficoltà di liquidità che spesso impediscono alle PMI di partecipare a contratti pubblici;
- forme di prefinanziamento: l'introduzione di anticipi obbligatori o facoltativi, garantiti da strumenti finanziari semplificati, consentirebbe alle PMI di affrontare gli investimenti iniziali necessari per l'esecuzione del contratto senza compromettere la propria solidità finanziaria;
- suddivisione in lotti funzionali: la promozione della suddivisione degli appalti in lotti di dimensioni accessibili alle PMI, con requisiti di qualificazione proporzionati, amplierebbe significativamente le opportunità di partecipazione.

Proposta

	Elevato potenziale di semplificazione	Potenziale di semplificazione limitato	Impatto nullo o trascurabile	Potenziale di complicazione aggiuntivo	Elevato potenziale di complicazione
Obiettivi a livello UE per la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici		X			
Semplificare le norme per la costituzione di consorzi, in particolare per le PMI	X				
Incoraggiare la suddivisione degli appalti in lotti più piccoli		X			

Tema: Migliorare l'attuazione e la gestione dei contratti

Contesto in cui si articola la Proposta

La fase di esecuzione del contratto pubblico rappresenta spesso il momento più critico dell'intero processo di approvvigionamento, caratterizzato da problematiche quali ritardi nei pagamenti, contestazioni sulla corretta esecuzione delle prestazioni, e difficoltà nella gestione delle modifiche necessarie per adattare il contratto a circostanze impreviste.

L'attuale quadro normativo europeo prevede disposizioni sulla modifica dei contratti durante la loro esecuzione (art. 72, direttiva 2014/24/UE), ma tali disposizioni sono percepite come eccessivamente rigide e non sempre in grado di rispondere alle esigenze concrete dell'attuazione di progetti complessi, in particolare nel settore delle infrastrutture e dei lavori pubblici.

Un sistema di qualificazione standardizzato degli operatori economici contribuirebbe a migliorare la gestione contrattuale sotto diversi profili:

- maggiore affidabilità degli operatori: la certificazione preventiva dei requisiti tecnici, economici e organizzativi garantirebbe che gli aggiudicatari dispongano effettivamente delle capacità necessarie per l'esecuzione del contratto, riducendo i rischi di inadempimento;
- semplificazione delle verifiche in corso d'opera: le stazioni appaltanti potrebbero concentrare i propri controlli sulla corretta esecuzione delle prestazioni piuttosto che sulla verifica del mantenimento dei requisiti soggettivi, già certificati nel sistema di qualificazione;
- facilitazione della sostituzione di subappaltatori: in caso di necessità di modifiche nell'assetto esecutivo, la verifica della qualificazione di nuovi soggetti sarebbe immediata, riducendo i tempi di approvazione e i rischi di interruzione dell'esecuzione.

La riforma dovrebbe inoltre prevedere una maggiore flessibilità nella gestione della durata degli accordi quadro, consentendo alle stazioni appaltanti di modulare i tempi di esecuzione in funzione delle effettive esigenze e delle dinamiche di mercato, pur mantenendo le necessarie garanzie di trasparenza e concorrenza.

La possibilità di prorogare o ridurre la durata degli accordi quadro entro limiti predefiniti, senza necessità di nuove procedure, consentirebbe una gestione più efficiente degli approvvigionamenti ricorrenti.

Ulteriori interventi potrebbero riguardare:

- standardizzazione dei documenti contrattuali: la definizione di modelli contrattuali europei standard per le principali tipologie di appalto faciliterebbe la gestione e ridurrebbe il contenzioso interpretativo;
- procedure semplificate per le varianti necessarie: l'introduzione di soglie di rilevanza e procedure accelerate per le modifiche contrattuali di natura tecnica o economica contenuta consentirebbe di adattare il contratto senza compromettere la continuità esecutiva;
- meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie: la promozione di sistemi di mediazione e arbitrato specificamente dedicati ai contratti pubblici potrebbe ridurre significativamente i tempi e i costi del contenzioso.

Proposta

	Elevato potenziale di semplificazione	Potenziale di semplificazione limitato	Impatto nullo o trascurabile	Potenziale di complicazione aggiuntivo	Elevato potenziale di complicazione
Stabilire regole per i pagamenti diretti ai subappaltatori, in particolare alle PMI		X			
Accelerare i pagamenti ai contraenti, in particolare alle PMI					
Aumentare il ricorso al prefinanziamento, in particolare per le PMI	X				
Stabilire regole per la fase successiva all'aggiudicazione, compresa l'esecuzione del contratto		X			

Se lo desiderate, potete fornire ulteriori informazioni sui modi per semplificare le procedure di appalto: non presenti.

Tema: Semplificazione - impatti

Contesto in cui si articola la Proposta

L'integrazione delle misure di semplificazione proposte, con particolare riferimento all'introduzione di un sistema di qualificazione unico europeo, produrrebbe impatti significativi su molteplici dimensioni del

sistema degli appalti pubblici, con effetti positivi tanto per le pubbliche amministrazioni aggiudicatrici quanto per gli operatori economici e, in ultima analisi, per la collettività che beneficia degli investimenti pubblici.

Impatti procedurali e amministrativi:

- riduzione dei tempi di aggiudicazione: L'eliminazione delle verifiche documentali ripetitive e la possibilità di accedere direttamente a banche dati certificate potrebbero ridurre sensibilmente i tempi medi di aggiudicazione, accelerando l'avvio dei lavori e dei servizi;
- diminuzione degli oneri amministrativi: Sia le stazioni appaltanti che gli operatori economici beneficerebbero di una significativa riduzione dei costi amministrativi legati alla preparazione, presentazione e verifica della documentazione di gara;
- maggiore efficienza delle strutture di committenza: Le risorse amministrative attualmente dedicate alle verifiche formali potrebbero essere riqualificate verso attività a maggiore valore aggiunto, come la programmazione degli acquisti, la definizione dei fabbisogni e la gestione contrattuale.

Impatti sulla concorrenza e sulla partecipazione:

- ampliamento della platea dei concorrenti: la semplificazione delle procedure e la riduzione dei costi di partecipazione favorirebbero l'ingresso di nuovi operatori, in particolare PMI e imprese innovative, con conseguente aumento della concorrenza e miglioramento della qualità delle offerte;
- facilitazione della partecipazione transfrontaliera: il riconoscimento automatico delle qualificazioni in tutti gli Stati membri eliminerebbe una delle principali barriere alla partecipazione di operatori esteri, realizzando compiutamente il mercato unico europeo degli appalti pubblici;
- incentivo all'aggregazione di imprese: La semplificazione dei requisiti per le forme associative favorirebbe la costituzione di raggruppamenti e partenariati, consentendo alle imprese di minori dimensioni di accedere a contratti più complessi.

Impatti sulla qualità e sulla trasparenza:

- riduzione del contenzioso: criteri di qualificazione chiari, standardizzati e pre-validati ridurrebbero significativamente le cause di esclusione contestabili e il conseguente contenzioso amministrativo, con risparmi economici e tempi certi per l'avvio delle opere.
- maggiore trasparenza: la certificazione digitale dei requisiti e l'accessibilità delle informazioni attraverso banche dati pubbliche garantirebbero la massima trasparenza del processo, limitando i rischi di corruzione e favorendo il controllo sociale.
- miglioramento della qualità: le stazioni appaltanti, liberate dall'onere delle verifiche formali, potrebbero concentrare la propria attenzione sulla valutazione della qualità tecnica delle offerte, premiando l'innovazione e l'eccellenza progettuale piuttosto che la mera conformità burocratica.

Impatti economici e finanziari:

- accelerazione degli investimenti pubblici: la riduzione dei tempi procedurali si tradurrebbe in un'accelerazione dell'esecuzione degli investimenti pubblici, con effetti positivi sulla crescita economica e sull'occupazione;

- risparmio di spesa pubblica: l'aumento della concorrenza e la maggiore efficienza procedurale potrebbero generare risparmi significativi sulla spesa pubblica per appalti, stimabili in diversi punti percentuali del valore complessivo degli acquisti;

miglioramento dell'accesso al credito per le PMI: la certezza dei tempi di pagamento e la possibilità di prefinanziamento faciliterebbero l'accesso delle PMI al credito bancario, riducendo i costi finanziari e migliorando la sostenibilità economica della partecipazione agli appalti pubblici.

Proposta

Quanto ritiene probabile che si verifichino i seguenti risultati se venissero attuate le misure di semplificazione proposte?

	Molto probabile	Abbastanza probabile	Nessun impatto	Abbastanza improbabile	Molto improbabile
Aumento delle offerte transfrontaliere all'interno dell'UE		X			
Riduzione dei contenziosi		X			
Aumento del potere d'acquisto degli acquirenti pubblici	X				
Meno corruzione		X			
Processi di appalto più rapidi		X			
Riduzione dei costi di partecipazione alle gare d'appalto pubbliche per gli offerenti		X			
Aumento del numero di offerenti		X			
Maggiore certezza giuridica		X			
Maggiore partecipazione delle PMI		X			
Riduzione dei costi per gli acquirenti pubblici che conducono appalti pubblici		X			
Riduzione del prezzo dei beni /servizi/lavori		X			

Maggiore concorrenza		X			
Aumento delle offerte da parte delle imprese con sede nell'UE		X			

Eventuali altri impatti probabili:

- impatto sulla digitalizzazione del settore pubblico: l'attuazione di un sistema di qualificazione digitale standardizzato fungerebbe da catalizzatore per la più ampia digitalizzazione dei processi amministrativi, favorendo l'interoperabilità tra sistemi informatici pubblici e stimolando investimenti in infrastrutture digitali;
- impatto sulla professionalizzazione degli operatori: un sistema di qualificazione basato su criteri di qualità oggettivi e verificabili incentiverebbe gli operatori economici a investire nella formazione del personale, nell'innovazione tecnologica e nel miglioramento continuo delle proprie capacità organizzative e tecniche;
- impatto sulla sostenibilità ambientale e sociale: la possibilità di includere nei criteri di qualificazione parametri legati alla sostenibilità ambientale (certificazioni ISO 14001, carbon footprint, economia circolare) e alla responsabilità sociale (certificazioni etiche, parità di genere, inclusione sociale) consentirebbe di orientare gli appalti pubblici verso obiettivi di sviluppo sostenibile, in linea con le strategie del Green Deal europeo e dell'Agenda 2030;
- impatto sulla reattività delle filiere: la maggiore trasparenza sulle capacità produttive e organizzative degli operatori qualificati consentirebbe alle stazioni appaltanti di pianificare meglio le proprie strategie di approvvigionamento, individuando alternative in caso di crisi di specifici fornitori o di shock di mercato.

Scheda di Approfondimento della Proposta

Nota Metodologica

Partendo da un'analisi del quadro normativo e delle criticità emerse nella loro applicazione pratica, sono state individuate soluzioni concrete che potrebbero contribuire a creare un quadro normativo funzionale ad assicurare la semplificazione delle procedure di appalto, la riduzione degli oneri amministrativi per stazioni appaltanti e operatori economici, e il miglioramento della qualità degli investimenti pubblici.

Contesto

Il processo di revisione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE rappresenta un'opportunità cruciale per superare la percezione di procedure eccessivamente rigide e complesse che, nonostante i tentativi di semplificazione operati nel 2014, continuano a ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di investimento pubblico.

L'esperienza maturata in oltre un decennio di applicazione ha evidenziato che la frammentazione dei sistemi nazionali di verifica dei requisiti, l'assenza di standardizzazione transfrontaliera effettiva, e la moltiplicazione degli adempimenti formali costituiscono barriere significative tanto per le stazioni appaltanti quanto per gli operatori economici, penalizzando particolare le PMI.

In questo contesto, l'introduzione di un sistema di qualificazione degli operatori economici unico e standardizzato a livello europeo si configura come lo strumento chiave per collegare gli obiettivi di

semplificazione procedurale con quelli di digitalizzazione e trasparenza, rappresentando il perno necessario per un'effettiva riforma del sistema degli appalti pubblici europei.

Dati a supporto dell'interpretazione

Al fine di semplificare le procedure di acquisto e favorire un'effettiva capacità di acquisto da parte delle stazioni appaltanti, il processo di riforma delle direttive dovrebbe favorire la proficua partecipazione alle procedure di gara degli operatori economici, mediante, ad esempio, la possibilità di correggere tutti gli errori formali eventualmente commessi nella compilazione della documentazione di gara e la possibilità di partecipare in forma associata, adottando nuove semplificazioni anche di tipo formale, con conseguente ampliamento della possibilità delle PMI di partecipare alle procedure, che potrebbero essere amplificate in ipotesi di adozione anche di misure di tipo finanziario come la previsione di tempi brevi e certi per i pagamenti e forme di prefinanziamento.

A vantaggio diretto dell'operato delle stazioni appaltanti appare utile semplificare le procedure per gli acquisti standardizzati e consentire una maggiore flessibilità nella gestione della durata degli accordi quadro, oltre che favorire forme di networking tra gli acquirenti.

Obiettivi attesi

Gli obiettivi attesi si orientano, in primo luogo, verso una riduzione drastica dei tempi di aggiudicazione, al fine di rendere le procedure più efficienti e coerenti con l'esigenza di garantire decisioni rapide e tempestive nel processo di affidamento.

Parallelamente, si intende promuovere un ampliamento della partecipazione alle procedure di gara, rafforzando l'accessibilità del mercato. In tale prospettiva, assume rilievo la maggiore partecipazione delle PMI, che può essere significativamente favorita attraverso una riduzione degli oneri amministrativi, spesso sproporzionali rispetto alle capacità organizzative delle imprese di dimensioni minori. Inoltre, risulta essenziale una facilitazione della partecipazione transfrontaliera, quale condizione necessaria per contribuire al consolidamento del mercato unico europeo degli appalti, rendendo effettiva la possibilità di competere e operare su scala sovranazionale.

Un ulteriore obiettivo riguarda la riduzione del contenzioso amministrativo, con particolare attenzione alla diminuzione dei ricorsi connessi a esclusioni per profili meramente formali o a contestazioni legate alla mancata comprova dei requisiti. Tale indirizzo mira a rafforzare la stabilità delle procedure e a ridurre i fattori che, nella prassi, generano rallentamenti e incertezze nei processi di aggiudicazione.

Nel medesimo quadro, si persegue un miglioramento della qualità della spesa pubblica, promuovendo una maggiore concentrazione sulla valutazione della qualità tecnica delle offerte, in luogo di un'impostazione incentrata prevalentemente sulla verifica burocratica. L'obiettivo è favorire scelte maggiormente orientate al valore e alla qualità, incrementando l'efficacia complessiva dell'azione amministrativa.

In termini di garanzie sistemiche, risulta altresì prioritario il rafforzamento della trasparenza, anche attraverso strumenti idonei a ridurre i rischi di comportamenti distorsivi. In particolare, la certificazione digitale rappresenta un presidio rilevante per la riduzione dei rischi di corruzione, assicurando una tracciabilità completa delle verifiche e una maggiore verificabilità dell'intero processo.

Infine, tra gli obiettivi attesi rientra la professionalizzazione del mercato, mediante un chiaro incentivo agli investimenti in formazione, innovazione e miglioramento continuo, così da consolidare competenze e capacità operative lungo tutta la filiera degli appalti. In questa direzione, assume specifica importanza anche la facilitazione degli appalti innovativi, incentivando un maggiore utilizzo di strumenti di approvvigionamento

strategico, quali i partenariati per l'innovazione e il dialogo competitivo, che consentono di orientare la domanda pubblica verso soluzioni evolute e ad alto valore aggiunto.

Proposta di eventuale Articolazione / Modifica Strumento Normativo

Articolo comma	Proposta eventuale Articolazione / Modifica Strumento Normativo	Commenti
DIRETTIVA 2014/24/UE		
64-bis (Sistema europeo di qualificazione degli operatori economici)	Istituire un sistema di qualificazione unico, basato su criteri di qualificazione standardizzati, condivisi da tutti gli Stati membri, verificabili attraverso l'accesso diretto a banche dati certificate e interoperabili. Riconoscere l'idoneità degli operatori economici qualificati nel sistema a partecipare a procedure di gara in tutti gli Stati membri, per le categorie di appalti corrispondenti alla propria qualificazione.	Disposizione aggiunta
64-ter (Criteri e procedure di qualificazione)	Consentire alla Commissione di definire mediante atti delegati i criteri standardizzati di qualificazione per categorie omogenee di appalti.	Disposizione aggiunta
64-quater (Passaporto digitale dell'operatore economico)	Accordare a ogni operatore economico qualificato nel sistema di qualificazione unico un passaporto digitale, contenente tutte le informazioni certificate relative ai requisiti di qualificazione, aggiornato attraverso l'interoperabilità delle banche dati nazionali. Prevenire nuove richieste di documentazione da parte delle stazioni appaltanti, che potranno accedere al passaporto digitale per la verifica istantanea dei requisiti.	Disposizione aggiunta
64-quinquies (Attuazione del sistema europeo di qualificazione)	Demandare a ciascuno Stato membro la designazione di un'autorità nazionale responsabile della gestione del sistema europeo di qualificazione degli operatori economici e della connessione delle banche dati nazionali al sistema europeo.	Disposizione aggiunta
59, par. 4 (Documento di gara unico europeo)	Rendere obbligatoria la consultazione del sistema di qualificazione unico, eliminando duplicazioni di verifiche. Chiarire che la qualificazione certificata sostituisce le verifiche documentali tradizionali.	Disposizione modificata
56 (Principi di aggiudicazione)	Introdurre, in uno specifico paragrafo, la possibilità di procedure semplificate per appalti standardizzati, sfruttando appieno il sistema di qualificazione unico.	Disposizione integrata

19 (Operatori economici)	Rafforzare il principio di non discriminazione con specifico riferimento alla parità di trattamento transfrontaliera, valorizzando il sistema di qualificazione unico e impedire agli Stati membri l'imposizione di requisiti nazionali aggiuntivi che ostacolino la stessa partecipazione transfrontaliera.	Disposizione modificata
19 (Operatori economici)	Semplificare la partecipazione ai raggruppamenti di operatori economici (particolarmente rilevante per le PMI). Riconoscere in via automatica i requisiti cumulati eliminando complesse verifiche sulla ripartizione delle prestazioni. Accordare una flessibilità nella composizione ai raggruppamenti di operatori economici, consentendo di gestire situazioni operative (crisi di impresa, esigenze tecniche) senza compromettere l'esecuzione.	Disposizione modificata
71 (Subappalto)	Accelerare l'autorizzazione dei subappalti, impostando la verifica dei requisiti dei subappaltatori sulla base del sistema di qualificazione unico.	Disposizione modificata
33, par. 1, co. 3 (Accordi quadro)	Aumentare la flessibilità della durata degli accordi quadro	Disposizione modificata

Eventuali commenti

Non presenti.

Proposta no. 3, Area di Intervento: Coerenza tra le norme generali applicabili a tutti i settori e le norme settoriali

Estratto dal Questionario:

"L'attuale quadro legislativo definisce le norme generali che disciplinano le procedure di appalto pubblico. Esse comprendono norme generali orizzontali su "come acquistare", applicabili a tutti gli acquirenti e a tutti i settori. La valutazione ha dimostrato che l'introduzione di disposizioni in materia di appalti pubblici in altri atti giuridici settoriali sia su "come acquistare" che su "cosa acquistare" ha portato a una frammentazione del quadro normativo, sollevando preoccupazioni in merito alla coerenza giuridica e all'applicabilità.

Le norme settoriali esistenti () dovrebbero essere integrate nel nuovo quadro legislativo?*

**Esempi di legislazione settoriale dell'UE in materia di appalti pubblici: la legge sull'industria a zero emissioni nette o la direttiva sui veicoli puliti"*

Tema: Normativa Settoriale Esistente e Futura

Contesto in cui si articola la Proposta

Gli studi, le valutazioni e le consultazioni recentemente condotte **sulla conformazione e sul funzionamento** del quadro normativo europeo in tema di contratti pubblici individuano una serie di **criticità** che sarebbe opportuno **superare** profittando del processo di revisione in corso.

- 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, ottobre 2025.
- COMMISSIONE EUROPEA (DG GROW) e W.A. JANSSEN, The coherence of public procurement legislation in the European Union. A study into the external coherence between the public procurement directives and other legislative instruments regulating public procurement, Lussemburgo, 2025.
- COMMISSIONE EUROPEA (DG GROW) e 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.
- COMMISSIONE EUROPEA (DG GROW) e S. BOUSSETTA, Evaluation study on relevance and EU added value of the public procurement legislation. Evaluation of the public procurement directives, Lussemburgo, 2025.
- COMMISSIONE EUROPEA (DG GROW) e I. da ROSA, T. TÁTRAI, D. TRESÓ, Evaluation of transparency and integrity. 2014 public procurement directives, Lussemburgo, 2025.
- OSSERVATORIO APPALTI (Università degli Studi di Trento) e G. BENACCHIO, M. COZZIO, G. LOMBARDO, Report per la consultazione pubblica sulle direttive UE in tema di appalti pubblici e concessioni, Trento, marzo 2025.
- OBSERVATORIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (Università di Saragozza) e J.M. GIMENO FELIU e J.A. MORENO MOLINA (dir.), Contribuciones a la consulta pública para la evaluación de las directivas de contratación pública, Zaragoza, marzo 2025.
- CORTE DEI CONTI EUROPEA, Appalti pubblici nell'UE. Meno concorrenza per i contratti di lavori, beni e servizi aggiudicati nel periodo 2011 – 2021, Relazione speciale 28/2023, dicembre 2023.

Con riferimento ai temi qui trattati vengono richiamate **tre criticità** rilevate del quadro normativo.

(1) FRAMMENTAZIONE

Nel decennio 2015-2025 il Legislatore dell'UE ha intensificato enormemente la produzione normativa. In molti settori (ambiente, banche e finanza, tecnologia, migrazione, etc.) l'attività legislativa ha assunto ritmi frenetici: nuove direttive e regolamenti hanno coperto ambiti finora appannaggio degli Stati membri, al contempo altre hanno introdotto modifiche, aggiornamenti e revisioni delle norme precedenti. A tale frenesia regolatoria non sempre sono corrisposte adeguate capacità di coordinamento, ordinatorie e sistemiche. Il risultato è la **moltiplicazione delle regole europee** con le quali Legislatori, giudici e operatori nazionali devono confrontarsi e alle quali dovrebbero costantemente adeguarsi.

Il settore dei **contratti pubblici non è estraneo a questo fenomeno**. Molte **norme settoriali** di recente adozione incidono le direttive sui contratti pubblici, pur risultando estranee o non direttamente riconducibili al settore dei contratti pubblici. La loro interazione con le direttive del 2014 solleva dubbi e criticità in merito alla **coerenza complessiva** del quadro normativo. Il risultato è che tale quadro oggi **risulta complesso, frammentato e poco funzionale** al perseguitamento degli obiettivi di investimento pubblico.

Lo studio di JANSSEN conferma queste indicazioni: la materia non è più regolata unicamente dalle direttive del 2014 ma siamo di fronte a un **articolato e disomogeneo corpus normativo** che comprende **oltre 60 direttive e regolamenti**. Solo poche disposizioni di questi atti normativi intervengono nella materia dei contratti pubblici, per il resto riguardano altri contesti, più ampi, non direttamente connessi alla contrattazione pubblica. Questo tipo di frammentazione, ribadisce JANSSEN, può dar luogo a **norme inefficaci, poco chiare o persino contraddittorie**. Al riguardo, l'indicazione dello studioso è nel senso di adottare un **approccio omnibus nel processo di revisione del quadro normativo** per superare le incoerenze e definire un insieme coordinato di norme.

(2) INCERTEZZA (giuridica)

Una **seconda criticità** che emerge dalle valutazioni sul public procurement europeo è strettamente correlata alla menzionata moltiplicazione delle regole e frammentazione del quadro normativo. La produzione normativa, infatti, si è sviluppata **priva di un'adeguata visione unitaria** in grado di garantire coordinamento e coerenza.

Lo studio di JANSSEN mette a fuoco numerose **incongruenze giuridiche** tra le direttive del 2014 sui contratti pubblici e gli altri strumenti legislativi che incidono la materia. La valutazione è inequivoca: **la ricerca della coerenza della regolamentazione è stato un elemento totalmente ignorato**. Sembra che i numerosi strumenti di valutazione d'impatto della normativa di cui dispone la Commissione europea (nell'ambito del cd *Better Regulation Framework*) non abbiano funzionato in modo adeguato, quanto meno non siano stati efficaci nell' evitare la proliferazione di normative settoriali con conseguente frammentazione e, come viene dimostrato, **rischi di incertezza giuridica, mancanza di chiarezza** nell'applicazione, **violazione** del diritto europeo.

Se un quadro normativo incoerente è sempre indesiderabile, ciò vale ancor più nell'ambito *strategico* dei contratti pubblici. Non solo per evitare il rischio di scorrette applicazioni e violazioni del diritto europeo nella pratica, nonché di dispendiose discussioni dinanzi agli organi giurisdizionali e di controllo, ma soprattutto per non appesantire **l'azione dei contratti pubblici** che impiegano risorse pubbliche per soddisfare esigenze della collettività.

- Lo studio di JANSSEN evidenzia esemplificativamente alcune incertezze derivanti dalle norme settoriali: 1) l'introduzione di vincoli giuridici scollegati dalla prassi delle direttive sui contratti pubblici (Net-Zero Industry Act); 2) la necessità di specificare chi è tenuto al conseguimento di determinati obiettivi ambientali (Direttiva sui veicoli puliti e a basso consumo energetico); 3)

l'applicazione del principio dell'efficienza energetica, cd energy efficiency first (Direttiva sull'efficienza energetica); 4) l'equivoca ambivalenza delle "misure appropriate" richieste dalle direttive sui contratti pubblici e dalla Direttiva sui salari minimi adeguati. L'elenco sarebbe lunghissimo, ed è intuibile l'incertezza giuridica che tali discrepanze generano nella pratica.

Tali incertezze **gravano indistintamente su tutti gli attori** coinvolti nel mercato dei contratti pubblici:

- (i) sulle **amministrazioni** che soffrono la confusa sovrapposizione tra norme 'general' e norme settoriali, così numerose da risultare difficili da monitorare e persino sconosciute. Non è credibile pensare di risolvere il problema imponendo ai funzionari di studiare di più. Gli sforzi per migliorare il livello di professionalizzazione dovrebbero essere accompagnati da quelli volti a migliorare la qualità dell'ambiente normativo. Diversamente 'il cerchio non si chiude'. Non meno rilevante, a fronte di tale complessità, è la difficoltà di individuare quali norme prevalgono e quando;
- (ii) sugli **operatori economici** che vedono crescere non solo i costi e gli oneri legati alla compliance ma anche il rischio di esclusioni non giustificate e contenzioso causati da errori interpretativi;
- (iii) sugli **interpreti**, a partire dai giudici che di fronte alla frammentazione del quadro normativo concorrono, loro malgrado, ad accrescere l'incertezza applicativa mediante decisioni disomogenee, col rischio di violazioni della parità di trattamento e, più in generale, di nazionalizzazioni del diritto europeo.

(3) DEBOLEZZA (del mercato unico)

Una terza criticità, più sostanziale, riguarda la **debolezza del mercato unico dei contratti pubblici**. La presenza di un quadro normativo frammentato, disomogeneo, incoerente rientra tra le cause che ostacolano **l'apertura transfrontaliera dei mercati degli Stati membri**.

L'analisi dei dati del mercato, prima ancora delle valutazioni del quadro normativo, dimostra tale debolezza in modo inequivocabile. La percentuale dei contratti sopra soglia, più aperti alle dinamiche del mercato unico e soggetti alla normativa europea, è ampiamente **minoritaria ($\pm 25\%$)**, comunque poco significativa rispetto ai valori complessivi espressi da questo mercato. Lo studio di BOUSETTA indica come il valore aggiunto della normativa europea in materia di contratti pubblici sia **compresso** dalle differenze delle norme nazionali di recepimento, dalla (conseguente) scarsa partecipazione transfrontaliera e dall'applicazione disomogenea di principi e norme comuni.

È evidente che l'esperienza dell'utilizzo delle direttive per l'armonizzazione, per quanto utile in una prima fase di costruzione del mercato unico, non è più sufficiente né adeguata alle attuali esigenze di **favorire economie di scala europea e creare campioni europei** in grado di operare sul mercato transfrontaliero dei contratti pubblici. Del resto, tali esigenze difficilmente verranno soddisfatte se nella pratica **esistono 27 ordinamenti giuridici nazionali con differenze sostanziali**, che complicano il raggiungimento degli obiettivi europei, rendono più costose le offerte dei concorrenti e, in quanto determinano incertezza giuridica, impediscono non solo un'adeguata tensione competitiva, ma anche progetti di investimento. In tal senso i contratti pubblici dovrebbero essere **pensati e regolati fondamentalmente in chiave di mercato europeo**, dei suoi operatori economici e degli obiettivi comuni (il che allontana la regola della sussidiarietà).

La debolezza del mercato unico dei contratti pubblici rende manifesto quanto la mancanza di uniformità normativa non sia una questione teorica. Come ricorda J.M. GIMENO FELIU **le distorsioni interpretative hanno effetti pratici**. Chi è un'amministrazione aggiudicatrice? cosa è un appalto pubblico? qual è il contenuto dei modelli di cooperazione orizzontale e verticale? quando e in quali condizioni è possibile la modifica dei contratti? come delimitare la portata del rischio operativo e il calcolo dei costi di investimento nelle concessioni? ecc. sono questioni che non possono dipendere dalla regolamentazione o

dall'interpretazione nazionale, poiché ciò **vanifica l'obiettivo di un mercato unico forte**. La risposta normativa dovrebbe quindi essere uniforme, sia a livello di norma che di interpretazione. Non c'è nulla di più distorsivo del caos normativo e interpretativo che rallenta il raggiungimento degli obiettivi pubblici e disincentiva imprese e investimenti.

II. NORMATIVE SETTORIALI (ESISTENTI E FUTURE)

Possiamo ricondurre le norme settoriali europee che impattano sul quadro normativo dei contratti pubblici ad almeno **tre macroaree**.

(1) SOSTENIBILITÀ

Questa macroarea raggruppa le **norme relative alla contrattazione pubblica sostenibile**. Il quadro normativo costituito dalle direttive del 2014 e dalle discipline settoriali orientate alla sostenibilità, conferma che i contratti pubblici sono diventati uno strumento per il **conseguimento di obiettivi strategici di politica pubblica**. Sebbene l'attuazione della contrattazione sostenibile sia disomogenea tra gli Stati membri, gli appalti verdi, innovativi e socialmente responsabili continuano a rappresentare una priorità strategica, come indicato dalla Commissione europea (cfr. *Clean Industrial Deal, Competitiveness Compass, Resilience 2.0: Empowering the EU to thrive amid turbulence and uncertainty*)

Quella del diritto europeo dei contratti pubblici è stata - fino ad oggi - una **sostenibilità attivabile principalmente in via discrezionale**, per lo più da amministrazioni di grandi dimensioni e con personale altamente professionalizzato. **Questo contesto sta attraversando una fase di cambiamenti**: ci troviamo nel mezzo di un vero e proprio tsunami normativo che prevede l'istituzione sistematica a livello europeo dell'obbligo di contratti pubblici con criteri verdi minimi, in relazione a prodotti e servizi chiave per gli obiettivi climatici e dell'economia circolare. Il Legislatore europeo sta pertanto introducendo **disposizioni obbligatorie in diverse normative settoriali, che cambiano l'approccio alla regolamentazione dei contratti pubblici**. Ciò ha reso (e renderà) **il panorama giuridico più complesso e articolato**, rendendo sempre più frequente l'applicazione di norme poste al di fuori del quadro normativo dei contratti pubblici ma rilevanti per questo mercato.

(2) AUTONOMIA STRATEGICA EUROPEA

La seconda macroarea rinvia al **rinnovamento della politica commerciale europea** nel contesto internazionale scosso da tensioni che lo rendono sempre più multipolare. Tale rinnovamento **investe la disciplina dei contratti pubblici**, importante via per l'accesso al mercato europeo di imprese, beni e servizi provenienti da Stati terzi e, specularmente, per l'accesso ai mercati di questi Stati per imprese, beni e servizi dell'UE.

Al centro della strategia commerciale europea vi è **l'accesso al mercato unico**. Le novità sono rappresentate dall'introduzione di una serie di **condizionalità** (per l'accesso al mercato) fondate sul rispetto di valori, interessi e obiettivi propri del sistema europeo, con riferimento ai temi della crescita sostenibile, della mitigazione delle dipendenze, del rispetto dei diritti fondamentali, dello stato di diritto, dell'apertura alla cooperazione internazionale, delle garanzie di reciprocità. L'accesso al mercato si configura quindi come **potente leva negoziale bilanciata da condizionalità e garanzie di reciprocità** stabilite dall'UE, con nuove soluzioni di *hard law* (regolamenti e direttive) che la Commissione europea definisce **strumenti di difesa commerciale**. I contratti pubblici divengono così **strumenti geostrategici per garantire la resilienza europea**, in un contesto in cui molte filiere di approvvigionamento sono sotto pressione.

Nell'attuale fase storica di **ridefinizione di equilibri consolidati**, le nuove regole europee (es. *International Procurement Instrument – IPI*; sul riequilibrio degli effetti distorsivi delle sovvenzioni dei Paesi terzi; sulla protezione contro la coercizione economica; sul controllo degli investimenti esteri diretti etc.) sembrano orientate secondo nuove parole chiave: **difesa commerciale, sicurezza economica, resilienza strategica, autonomia strategica, preferenza per beni e servizi europei**. È piuttosto evidente che l'applicazione dei concetti sottesi a queste parole chiave mette in discussione alcuni capisaldi del mercato europeo della contrattazione pubblica, storicamente basato sull'apertura, sulla trasparenza e sulla concorrenza (leale).

(3) INNOVAZIONE TECNOLOGICA

Una terza macroarea è quella delle nuove tecnologie. *NIS2, AI Act, Data Act, Cyber Resilience Act, Digital Services Act* sono tutte norme settoriali estranee ai contratti pubblici, ma che incidono la normativa dei contratti pubblici. In questo senso, è facile prevedere che molte norme settoriali europee saranno orientate all'innovazione tecnologica. Ignorare questo terzo pilastro significa non comprendere dove si generano e si genereranno molti vincoli che impatteranno sulla normativa dei contratti pubblici.

Obiettivi attesi

Le criticità sopra richiamate – frammentazione, incertezza giuridica e debolezza del mercato unico – non appaiono superabili mediante interventi settoriali o correttivi puntuali, ma richiedono un **ripensamento sistematico del quadro normativo e della sua governance**.

Sulla base del contesto descritto e delle criticità rilevate si prospettano una serie di obiettivi e conseguenti proposte di revisione del quadro normativo. In particolare, le proposte formulate rispondono a obiettivi di:

1. Maggiore uniformazione del quadro normativo
2. Semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo
3. Potenziamento del mercato unico
4. Adeguamento della governance europea

Proposta di eventuale Articolazione / Modifica Strumento Normativo

➤ QUADRO NORMATIVO UNITARIO

- **Si suggerisce l'ipotesi di sostituire le attuali direttive del 2014 con Regolamenti europei:**
 - un Regolamento unico per gli appalti di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e speciali;
 - un Regolamento per le concessioni e i modelli collaborativi.

Il ricorso allo strumento del regolamento risponde all'esigenza di ridurre le divergenze applicative e interpretative che l'esperienza delle direttive ha mostrato non essere più superabili nelle sole fasi di recepimento e attuazione nazionale. **Alternativamente, ma la soluzione non appare preferibile, si potrebbe riproporre lo strumento delle direttive:**

- una direttiva unica per gli appalti di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e speciali;
- una direttiva per le concessioni e i modelli collaborativi.

➤ RAZIONALIZZAZIONE

- **Previsione all'interno del rinnovato quadro normativo unitario di sezioni speciali per la disciplina dei contratti riguardanti settori critici/ strategici: SANITÀ, ENERGIA, TECNOLOGIA**

➤ SEMPLIFICAZIONE E RAZIONALIZZAZIONE

- **Le varie soluzioni riguardanti il *cosa acquistare* contenute nelle normative settoriali dovrebbero essere ricondotte a una serie di soluzioni/modelli. Tali modelli possono essere caratterizzati e**

suddivisi per sezioni tematiche (ad es. 1. *Soluzioni applicabili per la sostenibilità*, 2. ...per l'autonomia strategica, 3.... per l'innovazione tecnologica).

- Gli elenchi di soluzioni/modelli dovrebbero essere inseriti/far parte integrante del quadro normativo unitario. Dovrebbero inoltre essere soggetti a revisione periodica.
- Le norme settoriali future dovrebbero rinviare alle soluzioni/modelli presenti nel quadro normativo unitario. Nel caso di norme settoriali recanti necessariamente nuove soluzioni/modelli, queste ultime dovranno anche modificare la serie di soluzioni/modelli già presenti nel quadro normativo unitario.
- Anche le norme settoriali esistenti dovrebbero adeguarsi alle soluzioni/modelli presenti nel quadro normativo unitario.

➤ **GOVERNANCE**

- A margine della revisione del quadro normativo europeo, si suggerisce la creazione di una nuova DG Procurement in seno alla Commissione europea, con funzione tra l'altro di CABINA DI REGIA rispetto alle normative settoriali promosse dalle varie Direzioni Generali della Commissione. Spetterà alla DG Procurement filtrare tutte le proposte normative che incidono, anche solo marginalmente, la disciplina dei contratti pubblici, garantendo coerenza e sistematicità del quadro normativo unitario. La funzione di cabina di regia non risponderebbe a logiche di espansione amministrativa, ma a esigenze di coordinamento orizzontale oggi assenti, in un contesto di crescente interdipendenza normativa.

➤ **POTENZIAMENTO DEL MERCATO UNICO / GOVERNANCE**

- Previsione di regole in grado di garantire la trasparenza mediante: (1) produzione di dati completi del mercato dei contratti pubblici; (2) accessibilità ai dati; (3) standard di analisi e di monitoraggio.

Proposta no. 4, Area di Intervento: Concessioni

Estratto dal Questionario:

"La valutazione ha concluso che, sebbene la direttiva UE sulle concessioni abbia contribuito ad armonizzare le leggi sugli appalti pubblici nei vari Stati membri, permangono notevoli incongruenze. Concetti giuridici diversi continuano ad essere interpretati in modo diverso nei vari paesi e settori, determinando una frammentazione dei quadri giuridici. Ciò spesso causa malintesi sulle norme e definizioni applicabili, con ripercussioni sia sugli acquirenti pubblici che sugli offerenti."

Tema: Concetti che richiedono una modifica

Contesto in cui si articola la Proposta

Come emerge dal Rapporto Draghi e dagli Orientamenti politici della Commissione UE 2024-2029, l'Unione Europea ha urgente bisogno di un'enorme mole di investimenti per superare le sfide della Twin Transition, senza rinunciare al proprio modello sociale ed ai propri elevati livelli di benessere, istruzione e sanità.

La spesa pubblica, se strategicamente indirizzata ed efficacemente impiegata attraverso un uso strategico dei contratti pubblici, avrà un ruolo importante in queste sfide; tuttavia, da sola non sarà sufficiente a far fronte alle straordinarie esigenze finanziarie dell'Europa in questo momento storico.

Pertanto, è necessario coinvolgere anche risorse private, indirizzandole verso il raggiungimento degli obiettivi politici dell'Unione Europea. In quest'ottica, la normativa sulle concessioni, ove riformata con l'intento di implementarne il livello di certezza giuridica e di tutela degli investimenti, può giocare un ruolo fondamentale.

La normativa attuale è apparsa poco chiara, soprattutto con riguardo agli istituti chiave della disciplina. Questo ha condotto a normative nazionali tra loro divergenti, che hanno impedito la nascita di un vero e proprio mercato unico. Inoltre, la scarsa chiarezza della normativa di livello euro-unitario è stata anche la causa di normative nazionali che, violando il divieto di *gold plating*, hanno aggiunto altri vincoli amministrativi e burocratici, riducendo ulteriormente la chiarezza del quadro normativo ed ostacolando gli investimenti.

Per mobilitare capitali privati, pertanto, è necessario razionalizzare la normativa, semplificarla, chiarendo ed uniformando a livello euro-unitario i concetti fondamentali della disciplina in esame, tra cui "contratto di concessione", "rischio operativo", "equilibrio economico-finanziario", mettendone in evidenza le interconnessioni logico-giuridiche.

L'Unione Europea ha bisogno non solo delle risorse finanziarie, ma anche di quelle tecnico-scientifiche dei privati, del know-how delle imprese, per provare a colmare il divario tecnologico con USA e Cina e recuperare terreno nella sfida dell'innovazione, in particolare in settori strategici come quello dell'energia, dell'acqua, del trasporto. Nei prossimi anni, infatti, occorrerà rinnovare e/o costruire infrastrutture estremamente complesse, altamente tecnologiche, che dovranno essere in grado di supportare la trasformazione dell'economia europea in un'economia pienamente decarbonizzata e sostenibile. Al contempo, tali infrastrutture dovranno rendere l'economia europea anche più resiliente e sicura, competitiva, capace di resistere a *shock* esterni ed alla potenziale attività di coercizione economica di *competitors* sullo scenario globale.

Per costruire queste infrastrutture e favorire la trasformazione economica, è fondamentale coinvolgere tecnicamente le imprese private europee con le competenze necessarie alla loro realizzazione. In questo contesto, la regolamentazione delle concessioni, insieme agli altri strumenti partenariali, rappresenta una risorsa importante: si tratta, infatti, della principale base giuridica che consente la collaborazione tra settore

pubblico e privato, già di frequente adoperata in Europa per la realizzazione di progetti infrastrutturali ambiziosi.

La disciplina delle concessioni, allora, deve tenere in debita considerazione la complessità degli interventi che occorrerà realizzare e la molteplicità di interessi da contemperare, inserendo nella regolazione di istituti come l'equilibrio economico-finanziario, la durata dei contratti di concessione, la modifica di questi in corso di esecuzione, la valorizzazione degli obiettivi strategici - verdi, sociali, relativi alla autonomia strategica ed alla competitività dell'UE - che le stazioni appaltanti ed i concessionari saranno chiamati a realizzare.

Proposta

Quali dei seguenti concetti richiedono una modifica? Selezionare tutte le risposte pertinenti:

1. **Definizione di "concessioni" e "rischio operativo" per un'applicazione più coerente del quadro legislativo generale e interpretazione dei rischi finanziari, operativi, normativi e di mercato in un contratto di concessione (articolo 5) [OPZIONE SELEZIONATA]**
2. **Regole sulla durata (ad esempio, includere considerazioni relative ad altri elementi quali aspetti tecnici, ambientali, di innovazione, sociali, lavorativi, ecc.) (articolo 18) [OPZIONE SELEZIONATA]**
3. Requisiti di pubblicazione e trasparenza (ad esempio, gli acquirenti pubblici devono pubblicare l'intenzione di aggiudicare una concessione con almeno un anno di anticipo, salvo casi di emergenza, per dare più tempo agli offerenti) (articoli 30-37)
4. Norme supplementari relative all'esecuzione dei contratti (ad esempio, monitoraggio del contratto, verifica del rispetto degli obiettivi, possibilità di adattarsi a esigenze impreviste mediante modifiche dei contratti, risoluzione, ecc.)
5. Altro:

Tema: Concessioni - Impatti

Contesto in cui si articola la Proposta

Si rinvia a quanto diffusamente illustrato nel paragrafo precedente.

Proposta

Quanto ritiene probabile che si verifichino i seguenti risultati se i concetti e le regole proposti in materia di concessioni fossero modificati?

	Molto probabile	Abbastanza probabile	Nessun impatto	Abbastanza improbabile	Molto improbabile
Riduzione del prezzo dei beni /servizi/lavori			X		
Processi di appalto più rapidi		X			
Riduzione dei costi di partecipazione agli appalti pubblici per gli offerenti			X		

Aumento delle offerte transfrontaliere all'interno dell'UE	X				
Meno corruzione		X			
Riduzione dei contenziosi	X				
Riduzione dei costi per gli acquirenti pubblici nell'esecuzione degli appalti pubblici	X	X			
Maggiore partecipazione delle PMI	X				
Maggiore certezza giuridica	X				
Aumento delle offerte da parte delle imprese con sede nell'UE	X				
Aumento del numero di offerenti	X				
Aumento del potere d'acquisto degli acquirenti pubblici		X			
Maggiore concorrenza	X				

Scheda di Approfondimento della Proposta

Nota Metodologica

Partendo da un'esaustiva e sintetica analisi del *framework* normativo attuale, grazie anche all'esperienza operativa maturata nell'applicare la disciplina in esame, sono state individuate soluzioni concrete che, riferendosi a specifici aspetti, potrebbero contribuire a creare un quadro normativo funzionale ad aumentare la certezza giuridica nell'ottica dell'attrazione e messa a terra degli investimenti.

Contesto

Si rinvia a quanto diffusamente illustrato nel paragrafo precedente.

Dati a supporto dell'interpretazione

Le concessioni sono uno degli istituti giuridici più di recente disciplinato in modo organico dal legislatore europeo. La normativa europea potrebbe essere perfezionata mediante una disciplina più puntuale e chiara delle nozioni di concessioni e di rischio operativo, considerando anche specificatamente i rischi finanziari, normativi e di mercato che incidono sull'equilibrio della concessione e dovrebbero essere adeguatamente allocati sulle parti.

Obiettivi attesi

1. Semplificazione e razionalizzazione normativa
2. Certezza giuridica
3. Attrazione investimenti privati

Proposta di eventuale Articolazione / Modifica Strumento Normativo

Articolo e comma	Proposta eventuale Articolazione / Modifica Strumento Normativo	Commenti
Art. 2	<p>Dettagliare maggiormente il concetto di "rischio operativo" trasferibile al privato e, in connessione con questo, quello di equilibrio economico-finanziario del contratto di concessione. Riguardo alla più puntuale definizione di rischio operativo, tenere in considerazione i principi e le regole elaborate da Eurostat.</p> <p>Rafforzare il diritto del privato di ottenere il riequilibrio del rapporto concessorio nei casi in cui questo sia stato alterato da eventi non imputabili al concessionario ed estranei al rischio operativo in capo a quest'ultimo. Coordinare il diritto al riequilibrio del rapporto concessorio con la disciplina delle modifiche del contratto in corso di esecuzione.</p>	<p>Per attrarre investimenti, occorre che il quadro normativo chiarisca a quali rischi è esposto il privato ed in che misura.</p> <p>A tal fine, in un'ottica di certezza giuridica e tutela degli investimenti, è importante delimitare tali rischi attraverso una chiara definizione del concetto di equilibrio economico-finanziario del rapporto concessorio, inteso come limite all'esposizione al rischio del privato e condizione da conservare per tutta la durata del contratto di concessione.</p> <p>Inoltre, in un momento storico di grande incertezza geopolitica e di continui eventi - commerciali, politici ed ambientali - imprevedibili e spesso catastrofici, che hanno enormi ripercussioni sui contratti, è necessario chiarire, dettagliare e rafforzare il diritto del concessionario di ottenere la ricostituzione dell'equilibrio economico finanziario del rapporto concessorio. Questo diritto dovrebbe essere tenuto in considerazione anche nella disciplina delle modifiche dei contratti in corso di esecuzione, per renderla più flessibile ed in grado di far fronte a situazioni critiche.</p>
Art. 6	Specificare che i concessionari privati non sono tenuti all'applicazione della disciplina sui contratti pubblici nell'affidamento dei contratti a valle.	Ai fini della creazione di un mercato unico, è importante che le condizioni di esecuzione dei contratti di concessione, almeno riguardo agli aspetti principali della disciplina, siano uniformi a livello euro-unitario. In quest'ottica, pare

		<p>opportuno chiarire che i concessionari privati non sono soggetti all'applicazione della disciplina sui contratti pubblici nell'affidamento dei contratti connessi all'esercizio delle concessioni. Dovrebbe comunque essere garantita una tracciabilità finanziaria relativamente ai contratti connessi.</p>
Art. 18	Valorizzare obiettivi strategici nell'individuazione della durata del contratto di concessione.	<p>La disciplina della durata delle concessioni dovrebbe tenere in debita considerazione la complessità degli interventi da realizzare ed i molteplici interessi da contemperare. In particolare, la disciplina dovrebbe valorizzare ai fini dell'individuazione della durata dei contratti di concessione gli obiettivi strategici fissati dall'Unione Europea - verdi, sociali, relativi alla autonomia strategica ed alla competitività dell'UE - che possono essere perseguiti nella realizzazione di interventi complessi tramite lo strumento concessorio.</p>
Art. 43	<p>Valorizzare gli obiettivi strategici e la necessità di far fronte a situazioni di crisi nell'individuazione di ipotesi di modifica dei contratti di concessione.</p> <p>Coordinare la disciplina della modifica dei contratti di concessione in corso di esecuzione con il diritto del concessionario di ottenere il riequilibrio del rapporto concessorio.</p>	<p>La disciplina della modifica dei contratti di concessione in corso di esecuzione dovrebbe tenere in debita considerazione gli obiettivi strategici dell'Unione Europea. In particolare, per rendere la disciplina più flessibile, è necessario inserire nuove fattispecie di modifica – o chiarire ed ampliare quelle esistenti – tenendo conto dei sempre più frequenti eventi critici, di varia natura, che le stazioni appaltanti ed i concessionari sono chiamati a fronteggiare.</p> <p>Inoltre, nell'ottica della certezza giuridica e per attrarre</p>

	investimenti, occorre coordinare la disciplina della modifica dei contratti di concessione in corso di esecuzione con quella del diritto dei concessionari di ottenere il riequilibrio del rapporto concessorio.
--	--

Eventuali commenti

Non presenti.

Proposta no. 5, Area di Intervento: Digitalizzazione e trasparenza

Estratto dal Questionario:

"La valutazione ha rivelato che, nonostante il miglioramento della trasparenza, le persistenti lacune nei dati e i problemi di qualità, sia a livello dell'UE che a livello nazionale, continuano a compromettere l'efficacia della governance, il processo decisionale strategico e gli sforzi anticorruzione. Inoltre, la frammentazione dei servizi di appalto elettronico nell'UE crea un onere per gli offerenti e ostacola gli appalti transfrontalieri."

Tema: mercato digitale degli appalti pubblici

Contesto in cui si articola la Proposta

La creazione di un vero mercato unico digitale degli appalti pubblici rappresenta uno degli obiettivi strategici del quadro normativo europeo in materia di contratti pubblici, in particolare attraverso le Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE. L'art. 59 della Direttiva 2014/24/UE ha introdotto il Documento di Gara Unico Europeo (DGUE) come primo strumento per la semplificazione e digitalizzazione delle dichiarazioni dei requisiti. Tuttavia, l'efficacia di tale strumento risulta limitata dall'assenza di sistemi interoperabili di verifica automatica dei dati.

In questo scenario, la realizzazione di un sistema unificato e digitale di qualificazione degli operatori economici — accessibile e certificato a livello europeo — consentirebbe di superare le attuali frammentazioni normative e tecnologiche, semplificando l'accesso degli operatori ai mercati degli appalti pubblici e garantendo un'effettiva parità di condizioni per la partecipazione transfrontaliera. La proposta di estendere i sistemi di qualificazione, già previsti per i settori speciali all'art. 77 della Direttiva 2014/25/UE, anche agli appalti ordinari, mira a consolidare un'infrastruttura digitale comune capace di promuovere trasparenza, concorrenza e fiducia tra gli Stati membri.

Proposta

Sosterresti la creazione di un mercato digitale degli appalti pubblici con un unico punto di accesso per gli operatori economici alle procedure di appalto pubblico?

- 1. No, l'attuale contesto dei servizi di appalto elettronico è adeguato. [OPZIONE SELEZIONATA]**
2. Sì, interconnettendo tutti i servizi di appalti elettronici esistenti degli Stati membri. Gli operatori economici potrebbero utilizzare qualsiasi servizio compatibile come unico punto di accesso per partecipare alle procedure di appalto pubblico in tutta l'UE.
3. Sì, interconnettendo tutti i servizi di appalti elettronici esistenti degli Stati membri e fornendo un servizio centrale di appalti elettronici. Gli operatori economici potrebbero utilizzare il servizio centrale di appalti elettronici o qualsiasi servizio compatibile degli Stati membri come unico punto di accesso per partecipare alle procedure di appalto pubblico in tutta l'UE.
4. Sì, sostituendo tutti i servizi di appalti elettronici esistenti degli Stati membri con un unico servizio centrale di appalti elettronici dell'UE.
5. Nessun parere.

Tema: funzionalità dei servizi di appalto elettronico

Contesto in cui si articola la Proposta

La digitalizzazione dei processi di procurement pubblico richiede lo sviluppo di servizi di e-procurement non solo accessibili, ma soprattutto interoperabili, aggiornati e sicuri. Le direttive del 2014, pur promuovendo l'uso degli strumenti elettronici (art. 22 della Direttiva 2014/24/UE), lasciano ampio margine di attuazione agli Stati membri, generando disomogeneità nei livelli di digitalizzazione raggiunti.

A livello tecnico, il ricorso a fascicoli digitali certificati (es. il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico in Italia) e l'introduzione di tecnologie innovative come la blockchain potrebbero garantire la tracciabilità e l'integrità dei dati, nonché il rispetto del principio dell'"unicità" nella presentazione dei documenti (Once-Only Principle). La creazione di una banca dati europea interoperabile — supportata da ledger distribuiti — consentirebbe di gestire in modo integrato e trasparente l'intero ciclo di vita dell'appalto: dalla qualificazione dell'operatore alla stipula contrattuale

Proposta

Quali funzionalità dovrebbero includere i servizi di appalto elettronico? Selezionare tutte le risposte pertinenti:

1. **Accesso alle procedure di appalto superiori alle soglie UE insieme ai relativi documenti di appalto [OPZIONE SELEZIONATA].**
2. Accesso alle procedure di appalto al di sotto delle soglie UE insieme ai relativi documenti di appalto.
3. **Presentazione delle offerte da parte degli operatori economici [OPZIONE SELEZIONATA]**
4. **Accesso per gli acquirenti pubblici a informazioni autentiche e aggiornate sugli operatori economici partecipanti in merito ai motivi di esclusione (ad esempio, condanne penali, fallimento, negligenza professionale) e ai criteri di selezione (ad esempio, capacità finanziaria, capacità tecnica).**
5. **Pubblicazione dei ricorsi e delle decisioni di riesame. [OPZIONE SELEZIONATA]**
6. **Pubblicazione di informazioni relative all'esecuzione dei contratti.**
7. Dichiarazione di inclusione di aspetti ambientali, sociali, di innovazione o di produzione europea.
8. Accesso gratuito a una biblioteca di documenti di appalto standardizzati, quali specifiche tecniche o modelli di contratto, almeno per le autorità pubbliche.
9. Helpdesk, formazione e sviluppo delle capacità per le PMI.
10. Altro: Descrivi eventuali funzionalità aggiuntive che vorresti vedere introdotte:

Tema: Digitalizzazione e trasparenza - impatti

Contesto in cui si articola la Proposta

La piena digitalizzazione delle procedure di appalto pubblico, se attuata in maniera integrata e interoperabile, può generare effetti sistematici rilevanti:

- Riduzione dei tempi procedurali grazie alla verifica automatica dei requisiti;
- Riduzione dei contenziosi per maggiore certezza e tracciabilità dei dati;
- Aumento della concorrenza, anche transfrontaliera, in virtù della maggiore accessibilità;
- Maggiore trasparenza nei processi decisionali, utile a prevenire fenomeni corruttivi;
- Semplificazione per le PMI, che potrebbero qualificarsi una sola volta a livello UE.

L'adozione della tecnologia blockchain nei servizi di e-procurement renderebbe inoltre più sicura e verificabile l'intera filiera documentale, con impatti positivi anche sulla resilienza amministrativa. Tuttavia, tali benefici devono essere contemperati con l'onere iniziale di adeguamento tecnologico da parte delle amministrazioni aggiudicatrici e degli operatori economici

Proposta

Quanto ritiene probabile che si verifichino i seguenti risultati se venisse istituito un mercato digitale degli appalti pubblici?

	Molto probabile	Abbastanza probabile	Nessun impatto	Abbastanza improbabile	Molto improbabile
Ampia gamma di procedure di appalto a disposizione degli operatori economici (in particolare delle PMI)		X			
Accesso più ampio alle procedure di appalto transfrontaliero nel mercato unico (in particolare per le PMI)		X			
Numero maggiore di offerte ricevute		X			
Riduzione dei costi per gli operatori economici che partecipano alle procedure di appalto		X			
Maggiore trasparenza per prevenire pratiche irregolari		X			
Nel caso di un sistema centrale di appalti elettronici: maggiori rischi di interruzione di tutte le procedure di appalto pubblico nell'UE in caso di guasto del sistema (guasto informatico)		X			
Riduzione dei costi sostenuti dagli acquirenti pubblici per lo svolgimento delle procedure di appalto		X			

Maggiore armonizzazione dei requisiti di gara tra gli Stati membri e diffusione delle migliori pratiche		X			
Riduzione dei contenziosi		X			
Scambio più rapido di documenti e informazioni (comprese le prove aziendali)		X			
Nel caso di un sistema centrale di appalti elettronici: maggiore rischio di attacchi informatici/violazioni della sicurezza		X			
Nel caso di un sistema centrale di appalti elettronici: maggiore rischio di attacchi informatici/violazioni della sicurezza		X			

Scheda di Approfondimento della Proposta

Nota Metodologica

La proposta si basa su un'analisi normativa degli strumenti previsti dalle direttive del 2014 per favorire una evoluzione verso una maggiore digitalizzazione. Sono state suggerite alcune misure che puntano a incentivare l'adozione sistematica di strumenti digitali al fine di semplificare le procedure.

Contesto

Il pacchetto normativo europeo del 2014 ha riconosciuto il potenziale della digitalizzazione per migliorare l'efficienza e la trasparenza delle gare pubbliche, ma ha lasciato ampi spazi di attuazione nazionale che hanno generato disomogeneità e ritardi applicativi. L'obiettivo dichiarato di creare un "mercato unico digitale degli appalti pubblici" è quindi ancora lontano, in assenza di standard comuni e interoperabilità tra sistemi.

Inoltre, sebbene strumenti come e-Certis e il DGUE siano stati concepiti per favorire lo scambio digitale delle informazioni, la loro attuazione su base volontaria ha compromesso la piena realizzazione degli obiettivi. Il contesto attuale richiede dunque una revisione normativa che imponga standard tecnici minimi comuni, rafforzi l'obbligo di interoperabilità tra le banche dati e promuova l'uso di tecnologie avanzate per garantire integrità, trasparenza e affidabilità dei processi. La sfida è ambiziosa: costruire una governance digitale degli appalti pubblici che sia al tempo stesso efficiente, accessibile e sicura.

Dati a supporto dell'interpretazione

Il processo di digitalizzazione degli appalti sembra aver raggiunto un adeguato livello, che tuttavia deve consolidarsi mediante l'adozione di alcune misure che ne favoriscano un utilizzo proficuo, soprattutto per le procedure di valore superiore alle soglie europee. In particolare, la digitalizzazione dovrebbe favorire l'accesso da parte degli operatori economici alle procedure di gara, la formazione di banche dati aggiornate contenente le informazioni sui requisiti soggettivi e oggettivi degli operatori economici utili per la

partecipazione alle procedure e la pubblicità delle procedure di ricorso sia giudiziale che amministrativo. La digitalizzazione appare uno strumento utile per favore la concorrenza e la trasparenza nel settore degli appalti pubblici.

Obiettivi attesi

L'attuazione delle proposte formulate in materia di digitalizzazione e trasparenza degli appalti pubblici mira a rafforzare l'efficacia degli strumenti già previsti dalle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, colmando le attuali lacune applicative e infrastrutturali. In particolare, l'introduzione di funzionalità digitali armonizzate nei servizi di appalto elettronico — quali l'accesso diretto e centralizzato alle procedure sopra soglia, la possibilità di presentare offerte telematicamente, e la pubblicazione trasparente di ricorsi e decisioni di riesame — si tradurrebbe in una maggiore certezza giuridica per gli operatori economici e in una semplificazione delle attività delle stazioni appaltanti.

L'obiettivo è rendere più efficiente ed equo l'accesso al mercato unico degli appalti, attraverso:

- la disponibilità di informazioni autentiche e aggiornate relative ai motivi di esclusione e ai criteri di selezione, favorendo verifiche rapide e automatizzate;
- la riduzione degli oneri amministrativi, grazie al principio del "once-only" per la documentazione richiesta;
- una maggiore trasparenza e tracciabilità dei procedimenti, che contribuisca a ridurre il contenzioso e prevenire fenomeni distorsivi;
- il rafforzamento della fiducia reciproca tra autorità aggiudicatrici e operatori economici, anche in ambito transfrontaliero.

Tali risultati potranno essere conseguiti senza necessariamente imporre un punto di accesso unico europeo, ma piuttosto garantendo l'interoperabilità dei sistemi e l'adozione di standard comuni vincolanti, in linea con i principi già contenuti nelle direttive vigenti e con gli orientamenti strategici dell'UE in materia di governance digitale.

Proposta no. 6, Area di Intervento: *Prodotto in Europa*

Estratto dal Questionario:

"Dall'adozione delle direttive sugli appalti pubblici del 2014 sono emerse nuove priorità quali la sicurezza economica e l'autonomia strategica. Gli squilibri nell'accesso al mercato internazionale persistono e sono accentuati dai recenti sviluppi geopolitici."

Tema: Priorità nel processo di appalto

Contesto in cui si articola la Proposta

Le tre direttive pubblicate il 28 marzo 2014 nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (L 94/65) riformano il settore degli appalti e delle concessioni: la direttiva 2014/25/UE sugli appalti nei settori speciali (acqua, energia, trasporti e servizi postali), la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici nei settori ordinari e la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione. In particolare, la Direttiva 2014/23/UE (Concessioni) stabilisce regole per l'aggiudicazione di contratti di concessione con valore pari o superiore a una determinata soglia, applicandosi sia alle concessioni di lavori che di servizi. Promuove l'efficienza della spesa pubblica, facilita la parità di accesso e l'equa partecipazione delle PMI, e promuove il conseguimento di obiettivi sostenibili delle politiche pubbliche. Per altro verso, la Direttiva 2014/24/UE (Settori ordinari) stabilisce norme sulle procedure per gli appalti indetti da amministrazioni aggiudicatrici, richiedendo il rispetto dei principi del TFUE quali la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento, la libera prestazione di servizi, nonché i principi di parità di trattamento, non discriminazione, mutuo riconoscimento, proporzionalità e trasparenza. Da ultimo, la Direttiva 2014/25/UE (Settori speciali) regola le procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, abrogando la direttiva 2004/17/CE. Gli enti aggiudicatori in questi settori sono soggetti a regole procedurali specifiche ma con maggiore flessibilità rispetto ai settori ordinari.

Con riferimento all'applicazione di criteri sociali, ambientali, di resilienza, innovazione e sicurezza, le tre direttive attribuiscono notevole rilevanza, nell'aggiudicazione, all'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata in base al prezzo inferiore o al miglior rapporto qualità/prezzo, dove il criterio di qualità può considerare l'efficacia generale sotto il profilo dei costi, la qualità tecnica, gli aspetti sociali e ambientali, le condizioni commerciali e di consegna. La tutela degli aspetti ambientali e sociali rappresenta il fil rouge della nuova normativa sui contratti pubblici. La vigilanza sull'osservanza delle disposizioni in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro dovrebbe essere svolta nelle fasi pertinenti della procedura di appalto, nell'applicare i principi generali, i criteri di esclusione e le disposizioni riguardanti le offerte anormalmente basse. Va inoltre osservato che gli Stati membri devono assicurarsi che gli operatori economici e i loro subappaltatori soddisfino, a livello nazionale e dell'Unione, tutte le normative in materia ambientale, sociale e del lavoro, gli accordi collettivi e qualsiasi altro obbligo internazionale pertinente. Per altro verso, l'acquisto di prodotti, lavori e servizi innovativi svolge un ruolo fondamentale per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici, contribuendo a ottenere maggiori benefici economici, ambientali e per la società attraverso la generazione di nuove idee. La normativa introduce una nuova procedura volta a promuovere lo sviluppo di prodotti, servizi od opere innovativi. Per ciò che concerne i cosiddetti appalti riservati, gli Stati membri possono riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto a laboratori protetti e ad operatori economici il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate. Per le concessioni, i criteri di aggiudicazione possono essere ambientali, sociali o relativi all'innovazione; nell'esecuzione dei contratti di concessione gli operatori economici devono rispettare gli obblighi vigenti in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, il diritto nazionale e i contratti collettivi.

Con riguardo, invece, alla partecipazione di offerenti provenienti da paesi terzi, l'Accordo sugli appalti pubblici (AAP) concluso nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio stabilisce un quadro multilaterale di diritti e doveri in materia di appalti pubblici; per gli appalti contemplati dagli allegati dell'AAP, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero soddisfare gli obblighi previsti da questi accordi attraverso l'applicazione della direttiva

agli operatori economici dei paesi terzi firmatari. La giurisprudenza europea ha inoltre chiarito che in assenza di un accordo internazionale concluso tra l'Unione europea e un paese terzo in materia di appalti pubblici, gli operatori economici di detto paese terzo non possono avvalersi delle disposizioni delle direttive per richiedere di partecipare a una procedura di aggiudicazione su un piano di parità rispetto agli offerenti degli Stati membri o dei Paesi terzi vincolati da un siffatto accordo. La Corte di giustizia (CGUE, 22 ottobre 2024, causa C-652/22) ha dichiarato che la questione dell'accesso di operatori economici di Paesi terzi alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici negli Stati membri rientra in un settore nel quale l'Unione ha competenza esclusiva; pertanto, gli Stati membri non sono autorizzati a legiferare o ad adottare atti giuridicamente vincolanti di portata generale in tale settore.

Da ultimo, le direttive contengono disposizioni specifiche sulle offerte contenenti prodotti originari di paesi terzi. L'art. 85 della direttiva 2014/25/UE (e disposizioni corrispondenti nella direttiva 2014/24/UE) prevede che qualsiasi offerta presentata per l'aggiudicazione di un appalto di forniture può essere respinta se la parte dei prodotti originari di Paesi terzi supera una determinata soglia. Nel diritto italiano di recepimento, questa soglia è stata fissata al 50% (v. art. 170, comma 2, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, e precedentemente art. 137, comma 2, D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50). La ratio sottesa alla disciplina attiene alla tutela della par condicio, che verrebbe messa a rischio qualora venissero equiparati prodotti con potenziali costi di produzione molto bassi e regole di mercato meno competitive rispetto a quelle applicate all'interno dell'UE. La soluzione adottata introduce una facoltà per le stazioni appaltanti di respingere offerte con elevata componente extra-UE, non un divieto assoluto di partecipazione.

Tuttavia, le direttive non definiscono criteri specifici "Made in Europe" nel senso di requisiti dettagliati relativi all'ubicazione delle imprese in Europa o alla quota di valore aggiunto europeo. Le disposizioni si limitano a: permettere il respingimento di offerte con elevata percentuale di prodotti originari di paesi terzi; garantire reciprocità negli accordi commerciali internazionali; applicare i principi di non discriminazione nei confronti degli operatori economici dei paesi firmatari degli accordi internazionali.

In sintesi, il quadro normativo promuove fortemente l'uso strategico degli appalti per obiettivi ambientali, sociali e di innovazione, prevede meccanismi di tutela nei confronti di paesi terzi non vincolati da accordi, ma non introduce un sistema articolato di criteri "Made in Europe" come intesi nella richiesta.

Proposta

I beni e i servizi europei dovrebbero avere la priorità nel processo di appalto?

1. Sì [OPZIONE SELEZIONATA]

2. No

In che misura sei d'accordo con le seguenti affermazioni?

I beni e i servizi europei dovrebbero avere la priorità nel processo di appalto...

	Fortemente d'accordo	D'accordo	Neutrale	Non d'accordo	Fortemente in disaccordo
1. Attribuendo maggiore importanza/rilevanza/punti ai criteri non legati al prezzo nella valutazione delle offerte (ad esempio criteri sociali, ambientali, di resilienza, innovazione, sicurezza, <i>Made in Europe</i> , ecc.)	X				

2. Escludendo gli offerenti provenienti da paesi che non sono firmatari dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) / dell'Accordo sugli appalti pubblici (GPA) / dell'Accordo di libero scambio (FTA) contenente disposizioni in materia di appalti pubblici / altri accordi internazionali che disciplinano gli appalti pubblici o che offrono beni o servizi provenienti da tali paesi.		X		
3. Definendo criteri Made in Europe per la selezione degli offerenti (ad esempio criteri relativi alle imprese, come l'ubicazione in Europa, e/o condizioni relative ai prodotti o ai servizi, come la quota di valore aggiunto).		X		

Sei "d'accordo" o "fortemente d'accordo" con il punto 2 sopra riportato. Tale esclusione dovrebbe essere obbligatoria o volontaria?

1. Obbligatoria [OPZIONE SELEZIONATA]

2. Facoltativa

Sei "d'accordo" o "molto d'accordo" con il punto 3 sopra riportato. L'uso di tali criteri "Made in Europe" dovrebbe essere obbligatorio o volontario per gli acquirenti pubblici?

1. Obbligatorio

2. Facoltativo [OPZIONE SELEZIONATA]

Dovrebbero esserci delle eccezioni (ad esempio, prodotto/servizio non disponibile in Europa, nessuna offerta ricevuta, costo sproporzionalmente elevato dell'offerta europea, incompatibilità tecnica in termini di funzionamento e manutenzione)?

1. Si

2. No [OPZIONE SELEZIONATA]

Sei "d'accordo" o "fortemente d'accordo" con il punto 3 sopra riportato. Tali criteri dovrebbero essere applicati a:

1. Tutti i settori

2. Solo alcuni settori [OPZIONE SELEZIONATA]

Si prega di specificare quali settori dovrebbero essere soggetti a tali disposizioni: **Settori giudicati di importanza strategica, anche ai fini della difesa e della salute.**

Se lo desideri, puoi fornire ulteriori informazioni sui criteri "Made in Europe" che dovrebbero essere inclusi nella legislazione dell'UE: non presenti.

Tema: Made in Europe - impatti

Contesto in cui si articola la Proposta

Come posto in luce dalla Commissione Europea, l'impatto attuale delle tre direttive sugli appalti pubblici presenta un quadro di risultati parziali e contrastati.

Le direttive hanno raggiunto solo parzialmente i loro obiettivi. Sul fronte dell'accesso delle PMI, i dati mostrano performance discrete: le PMI si aggiudicano il 71% dei contratti, un risultato significativo favorito dalle norme che incoraggiano la suddivisione in lotti e semplificano i requisiti documentali attraverso il Documento di Gara Unico Europeo. Tuttavia, persistono ostacoli burocratici che limitano ulteriormente la partecipazione delle piccole imprese. Riguardo all'occupazione nell'UE, le direttive hanno contribuito alla crescita economica: il solo pacchetto sugli appalti pubblici del 2014 aggiunge 2,88 miliardi di EUR all'anno al PIL dell'Unione, e il valore totale degli appalti aggiudicati è passato da meno di 200 miliardi di EUR nel 2009 a circa 525 miliardi di EUR nel 2017, generando impatti occupazionali indiretti, sebbene dati specifici sulla creazione di posti di lavoro non siano disponibili.

Sul piano della concorrenza, si registra un calo delle offerte medie per ciascuna gara, segnalando una riduzione della competizione. La partecipazione transfrontaliera diretta resta limitata, vanificando uno degli obiettivi centrali del mercato unico. Questo implica che le imprese europee continuano a operare prevalentemente nei mercati nazionali, senza sfruttare appieno le opportunità del mercato interno.

Gli obiettivi ambientali, sociali e di innovazione mostrano progressi disomogenei: gli appalti verdi, sociali e innovativi stanno progredendo, ma la loro integrazione e applicazione si dimostra disomogenea tra i diversi Stati membri dell'UE. Le catene di approvvigionamento non risultano significativamente accorciate né vi sono evidenze concrete di riduzione dell'impronta di carbonio su scala sistematica. L'uso strategico degli appalti per la transizione ecologica rimane potenziale più che effettivo.

Un problema riguarda gli oneri amministrativi: le attuali direttive contengono 476 articoli per un totale di 907 pagine, generando costi di conformità significativi sia per le stazioni appaltanti che per gli offerenti. La complessità documentale e procedurale scoraggia la partecipazione, specialmente delle PMI e degli operatori transfrontalieri. La durata delle procedure amministrative è aumentata dal 2021, ritardando progetti pubblici essenziali.

Riguardo alla qualità dei prodotti/servizi, le direttive hanno introdotto il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma nella pratica il criterio del prezzo più basso resta dominante in molti Stati membri, penalizzando qualità e innovazione.

Sul fronte della **sicurezza dell'approvvigionamento e della reindustrializzazione**, i risultati sono insufficienti. Le direttive attuali non hanno incentivato significativamente il reshoring o l'aumento degli investimenti diretti esteri nell'UE. **Le catene di fornitura restano vulnerabili a shock esterni**, come dimostrato dalle recenti crisi. L'assenza di misure specifiche per favorire operatori e prodotti europei limita l'utilizzo degli appalti come leva di politica industriale.

Le disposizioni sulle offerte da paesi terzi (articoli 85-86) sono facoltative e raramente applicate, non avendo prodotto effetti di protezione significativi. Non si registrano ritorsioni rilevanti da parte di paesi terzi, ma questo è dovuto anche alla scarsa applicazione di misure restrittive da parte dell'UE.

Il livello di contenzioso non è diminuito significativamente. La frammentazione nell'interpretazione e applicazione delle direttive tra Stati membri genera incertezza giuridica e disparità di trattamento, alimentando ricorsi e ritardi.

In sintesi, le direttive hanno creato un quadro procedurale armonizzato e favorito parzialmente le PMI, ma non hanno conseguito appieno gli obiettivi di maggiore concorrenza transfrontaliera, integrazione strategica di criteri ambientali e sociali, resilienza delle catene di approvvigionamento e semplificazione amministrativa. La valutazione della Commissione evidenzia la necessità di una riforma ambiziosa per sbloccare il potenziale degli appalti pubblici come strumento di politica economica, industriale e ambientale europea.

Proposta

Quanto ritiene probabile che si verifichino i seguenti risultati se venisse attuata una qualsiasi forma di priorità ai prodotti e servizi europei?

	Molto probabile	Abbastanza probabile	Nessun impatto	Abbastanza improbabile	Molto improbabile
Aumentare l'occupazione nell'UE	X				
Accesso più facile agli appalti per le PMI dell'UE	X				
Migliore qualità dei prodotti /servizi/lavori		X			
Gli operatori economici dell'UE potrebbero dover adeguare le loro catene di approvvigionamento per poter partecipare alle gare d'appalto		X			
Aumento dei costi amministrativi per gli offerenti dell'UE a causa di documenti o prove aggiuntivi		X			
Ritorsioni da parte di paesi terzi (esclusione delle imprese dell'UE dai loro appalti)		X			
Diminuzione del numero di offerte ricevute		X			
Promuovere l'innovazione nell'UE	X				
Raggiungimento degli obiettivi ambientali (ad esempio, accorciamento delle catene di approvvigionamento, impronta di carbonio)	X				
Aumento del prezzo dei beni e dei servizi acquistati		X			
Aumento dei livelli di investimento nell'UE (ad esempio, reindustrializzazione, reshoring, aumento degli investimenti diretti esteri)	X				

Aumento dei costi amministrativi (verifica del rispetto delle condizioni)		X			
Aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento		X			
Maggiori possibilità di aggiudicazione per gli offerenti dell'UE	X				
Riduzione dei contenziosi			X		

Scheda di Approfondimento della Proposta

Nota Metodologica

Partendo da un'esaustiva e sintetica analisi dello scenario normativo attuale, sono state individuate soluzioni concrete che, riferendosi a specifici aspetti, potrebbero contribuire a creare un quadro normativo funzionale ad assicurare la migliore efficienza dei processi produttivi e della fornitura dei servizi nel quadro di un modello di sviluppo sostenibile.

Contesto

Il contesto nel quale è presentata la proposta è quello delineato alle pagine che precedono.

Dati a supporto dell'interpretazione

L'esperienza pandemica del COVID e la crisi geopolitica degli anni successi hanno fatto emergere come elementi strutturali le questioni della sicurezza economica e dell'autonomia strategica dell'Europa, da perseguire mediante misure specifiche e di carattere generale, anche nel settore dei contratti pubblici che rappresentano parte essenziale e rilevante dell'economia europea. In questo contesto sono stati individuati nuovi indirizzi e nuove strategie, tra i quali, la difesa del Made in Europe e le limitazioni dell'accesso al mercato europeo dei contratti pubblici per gli Stati extra UE che non aderiscono all'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), all'Accordo sugli appalti pubblici (GPA) e all'Accordo di libero scambio (FTA). Queste misure sono funzionali a tutelare e promuovere l'industria europea e l'occupazione dei lavoratori europei.

Obiettivi attesi

Le modifiche proposte alle tre direttive europee sugli appalti pubblici e le concessioni potrebbero determinare una trasformazione significativa della spesa pubblica europea, che da mero strumento di approvvigionamento potrebbe diventare leva strategica per il rafforzamento complessivo dell'Unione. Con un volume annuo complessivo stimato in oltre 2.400 miliardi di euro, gli appalti pubblici possono effettivamente orientare lo sviluppo economico, tecnologico e sociale dell'UE. L'obiettivo primario è garantire l'autonomia strategica europea riducendo la dipendenza da fornitori extraeuropei soprattutto in settori critici. Le crisi recenti hanno infatti evidenziato la vulnerabilità delle catene di approvvigionamento globali: le riforme mirano a rafforzare la resilienza attraverso la diversificazione delle fonti all'interno dello spazio europeo e la localizzazione di capacità produttive strategiche. Parallelamente, si persegue il principio di reciprocità commerciale, impedendo l'accesso al mercato europeo degli appalti a operatori di paesi che non garantiscono parità di trattamento alle imprese UE.

Sul piano economico e industriale, le modifiche intendono sostenere il tessuto produttivo europeo creando un circolo virtuoso tra investimenti pubblici e sviluppo industriale. Riservare quote significative del mercato pubblico a imprese europee favorisce la crescita delle PMI, stimola investimenti in capacità produttive locali e crea economie

di scala in settori strategici. Le modifiche ambiscono a creare posti di lavoro qualificati nel medio periodo, con evidenti benefici per l'occupazione, la formazione professionale e il ritorno fiscale degli investimenti pubblici.

La dimensione ambientale costituisce un pilastro fondamentale delle proposte, per accelerare la transizione ecologica e la decarbonizzazione dell'economia. La preferenza per fornitori locali riduce drasticamente le emissioni da trasporti intercontinentali, mentre standard certificati escludono operatori con pratiche inquinanti. L'obiettivo è ridurre le emissioni legate agli appalti pubblici e promuovere l'economia circolare attraverso l'uso di materiali riciclati e la riduzione degli sprechi.

Sul versante sociale, le proposte mirano a contrastare il dumping sociale imponendo standard minimi lungo l'intera catena di fornitura. Escludere operatori coinvolti in violazioni gravi dei diritti del lavoro e valorizzare criteri sociali obbligatori garantisce par condicio tra imprese che rispettano standard comparabili, proteggendo al contempo salari equi, condizioni dignitose e promuovendo l'inclusione di categorie svantaggiate.

La sicurezza e la resilienza delle forniture rappresentano ulteriori priorità significative. Le proposte garantiscono continuità degli approvvigionamenti anche in situazioni di crisi, proteggono infrastrutture critiche da fornitori ad alto rischio e assicurano la conformità a standard europei di sicurezza per prodotti, servizi e dati. La tracciabilità delle catene di approvvigionamento e la diversificazione territoriale riducono la vulnerabilità a shock esterni e ricatti commerciali.

L'innovazione tecnologica viene stimolata attraverso criteri premiali per investimenti in ricerca e sviluppo, digitalizzazione e adozione di tecnologie avanzate. Gli appalti pubblici diventano volano per lo sviluppo di campioni europei in settori ad alta tecnologia, riducendo il gap competitivo rispetto ad altre potenze globali e favorendo la leadership europea in ambiti strategici.

Sul piano della governance, criteri chiari e vincolanti ridurrebbero il contenzioso e la discrezionalità arbitraria, mentre sistemi di certificazione verificabili e controlli a campione garantirebbero l'effettività delle misure. Il superamento della logica del massimo ribasso in favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa migliora il rapporto qualità-prezzo complessivo, considerando anche le esternalità negative che altrimenti ricadrebbero sulla collettività.

In sintesi, le proposte bilanciano apertura verso paesi con accordi reciproci e protezione da pratiche sleali, accettando costi moderatamente superiori nel breve periodo per conseguire autonomia, resilienza, sostenibilità ambientale e sociale nel lungo termine, trasformando la spesa pubblica in investimento strategico per il futuro dell'Europa.

Proposta di eventuale Articolazione / Modifica Strumento Normativo

Articolo comma	e Proposta eventuale Articolazione / Modifica Strumento Normativo	Commenti
DIRETTIVA 2014/24/UE		
18.2 (Principi per l'aggiudicazione degli appalti)	Trasformare il rispetto degli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro da condizione di esecuzione a requisito di ammissibilità vincolante	Disposizione modificata
18.2-bis (Principi per l'aggiudicazione degli appalti)	Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici valutino obbligatoriamente, in ogni procedura di aggiudicazione, gli impatti ambientali, sociali e sulla resilienza delle catene di fornitura.	Nuova disposizione

<p>25 (Condizioni relative agli accordi internazionali)</p>	<p>Prevedere la automatica esclusione dalla partecipazione alle procedure di appalto degli operatori economici:</p> <p>a) La cui sede legale, direzione effettiva o centro di attività principale sia situato in paesi terzi che non hanno concluso con l'Unione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un accordo nel quadro dello Spazio Economico Europeo (SEE), o - L'Accordo sugli Appalti Pubblici (GPA) dell'OMC, o - Un Accordo di Libero Scambio (FTA) comprensivo di disposizioni sugli appalti pubblici che garantiscano accesso reciproco ed effettivo, o - Altri accordi internazionali bilaterali o multilaterali in materia di appalti pubblici approvati dal Consiglio <p>b) Che intendano fornire prodotti o servizi originari per oltre il 40% (in valore) da paesi terzi non vincolati dagli accordi di cui alla lettera a)</p> <p>Prevedere che l'esclusione si applichi indipendentemente dal fatto che l'operatore economico abbia una filiale, succursale o rappresentanza nell'Unione.</p> <p>Prevedere una deroga eccezionale per la quale l'esclusione non si applica solo qualora:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Non vi siano offerte ammissibili da operatori UE/SEE/paesi con accordo, e - L'amministrazione aggiudicatrice dimostri l'impossibilità di soddisfare il fabbisogno con operatori ammissibili, e - La partecipazione dell'operatore di paese terzo sia autorizzata dalla Commissione previa valutazione dell'interesse strategico dell'Unione <p>Conferire alla Commissione il compito di pubblicare e aggiornare semestralmente l'elenco dei paesi terzi con cui sussistono accordi che garantiscono accesso reciproco ed effettivo.</p>	<p>Disposizione modificata</p>
<p>57.4-bis (Motivi di esclusione)</p>	<p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici possano escludere dalla partecipazione gli operatori economici che abbiano violato gravemente o ripetutamente obblighi in materia di sostenibilità ambientale, certificati da autorità competenti, oppure</p>	<p>Nuova disposizione</p>

	che non rispettino gli standard minimi di resilienza della catena di fornitura definiti dalla Commissione, ovvero ancora che abbiano commesso violazioni accertate in materia di sicurezza sul lavoro con esiti gravi	
58 (Criteri di selezione)	Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici verifichino d'ufficio, prima dell'ammissione alla procedura, che gli operatori economici non rientrino nelle categorie di esclusione di cui all'articolo 25	Disposizione modificata
67.1 (Criteri di aggiudicazione)	Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici procedano all'aggiudicazione degli appalti sulla base del criterio obbligatorio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, abolendo il criterio del prezzo più basso	Disposizione modificata
67.2 (Criteri di aggiudicazione)	<p>Prevedere che l'offerta economicamente più vantaggiosa venga valutata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, considerando:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criteri ambientali (peso minimo es. 20%): impatto sul ciclo di vita, impronta di carbonio, economia circolare, uso di materiali riciclati - Criteri sociali (peso minimo es. 15%): rispetto dei diritti dei lavoratori lungo l'intera catena di fornitura, clausole di inserimento lavorativo, parità di genere - Criteri di resilienza (peso minimo es. 10%): diversificazione delle fonti di approvvigionamento, capacità di risposta a crisi, tracciabilità della catena di fornitura - Criteri di innovazione (peso minimo es. 10%): investimenti in R&S, adozione di tecnologie avanzate, digitalizzazione - Criterio di sicurezza (peso minimo es. 10%): standard di sicurezza dei prodotti/servizi, conformità a normative di sicurezza informatica, certificazioni di sicurezza - Criterio di origine e contenuto europeo (peso minimo es. 15%): secondo i parametri definiti all'articolo 85-bis - Prezzo (peso massimo 20%) 	Disposizione modificata
70 (Ciclo di vita)	Rendere obbligatorio il calcolo dei costi del ciclo di vita per tutti gli appalti di forniture e lavori sopra soglia	Disposizione modificata
85 (Offerte contenenti prodotti originari di paesi terzi)	Prevedere l'automatico rigetto delle offerte in cui oltre il 40% del valore dei prodotti (determinato secondo il codice doganale) sia originario di paesi terzi non vincolati dagli accordi di cui all'articolo 25.	Disposizione modificata

	<p>Prevedere la riduzione della percentuale al 25% per:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Appalti relativi a infrastrutture critiche - Settori strategici (difesa, energia, telecomunicazioni, salute, trasporti) - Tecnologie sensibili <p>Richiedere agli offerenti di produrre, a pena di esclusione, certificazione dell'origine dei prodotti e della catena di fornitura, verificabile e accompagnata da dichiarazione con responsabilità penale</p>	
<p>85-bis (Preferenza per prodotti, servizi e operatori economici europei)</p>	<p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici attribuiscano nei criteri di aggiudicazione un punteggio premiale agli operatori economici e alle offerte che soddisfano requisiti cumulativi di 'contenuto europeo', quali:</p> <p>a) Requisiti relativi all'operatore economico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sede legale e direzione effettiva nell'UE o SEE - Almeno il 70% dei dipendenti impiegati nella produzione/erogazione del servizio localizzati nell'UE o SEE - Almeno il 60% del capitale sociale detenuto da soggetti UE/SEE <p>b) Requisiti relativi a prodotti/servizi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Almeno il 60% del valore aggiunto generato nell'UE o SEE - Componenti e materie prime critiche provenienti per almeno il 70% da fornitori UE/SEE - Lavorazione sostanziale effettuata nell'UE o SEE (determinata secondo il codice doganale dell'Unione) <p>Il punteggio premiale potrebbe essere graduato come segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soddisfacimento completo di tutti i requisiti: +15% del punteggio totale - Soddisfacimento del 75-99% dei requisiti: +10% del punteggio totale - Soddisfacimento del 60-74% dei requisiti: +5% del punteggio totale <p>Prevedere che gli operatori economici producano certificazione verificabile attestante il rispetto dei requisiti, rilasciata da organismi accreditati o</p>	<p>Nuova disposizione</p>

	<p>accompagnata da dichiarazione sostitutiva con responsabilità penale.</p> <p>Attribuire alla Commissione il potere di adottare atti delegati per specificare le modalità di calcolo del valore aggiunto europeo e per aggiornare l'elenco di materiale e componenti critiche</p>	
86.3-bis (Relazioni con i paesi terzi)	<p>Prevedere che, qualora la Commissione accerti che un paese terzo nega accesso effettivo agli operatori UE ai propri appalti pubblici, o applica misure discriminatorie, o non garantisce reciprocità sostanziale, il Consiglio, su proposta della Commissione, adotti misure di sospensione immediata dell'accesso degli operatori economici di tale paese alle procedure dell'Unione, fino al ripristino di condizioni eque</p>	Integrazione

DIRETTIVA 2014/25/UE

36 (Principi di aggiudicazione)	<p>Trasformare il rispetto degli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro da condizione di esecuzione a requisito di ammissibilità vincolante</p> <p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici valutino obbligatoriamente, in ogni procedura di aggiudicazione, gli impatti ambientali, sociali e sulla resilienza delle catene di fornitura.</p>	Disposizione modificata
36-bis (Condizioni relative agli accordi internazionali)	<p>Prevedere la automatica esclusione dalla partecipazione alle procedure di appalto degli operatori economici:</p> <p>a) La cui sede legale, direzione effettiva o centro di attività principale sia situato in paesi terzi che non hanno concluso con l'Unione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un accordo nel quadro dello Spazio Economico Europeo (SEE), o - L'Accordo sugli Appalti Pubblici (GPA) dell'OMC, o - Un Accordo di Libero Scambio (FTA) comprensivo di disposizioni sugli appalti pubblici che garantiscono accesso reciproco ed effettivo, o - Altri accordi internazionali bilaterali o multilaterali in materia di appalti pubblici approvati dal Consiglio <p>b) Che intendano fornire prodotti o servizi originari per oltre il 40% (in valore) da paesi terzi non vincolati dagli accordi di cui alla lettera a)</p>	Nuova Disposizione

	<p>Prevedere che l'esclusione si applichi indipendentemente dal fatto che l'operatore economico abbia una filiale, succursale o rappresentanza nell'Unione.</p> <p>Prevedere una deroga eccezionale per la quale l'esclusione non si applica solo qualora:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Non vi siano offerte ammissibili da operatori UE/SEE/paesi con accordo, e - L'amministrazione aggiudicatrice dimostri l'impossibilità di soddisfare il fabbisogno con operatori ammissibili, e - La partecipazione dell'operatore di paese terzo sia autorizzata dalla Commissione previa valutazione dell'interesse strategico dell'Unione <p>Conferire alla Commissione il compito di pubblicare e aggiornare semestralmente l'elenco dei paesi terzi con cui sussistono accordi che garantiscono accesso reciproco ed effettivo.</p>	
80 (Motivi di esclusione)	<p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici possano escludere dalla partecipazione gli operatori economici che abbiano violato gravemente o ripetutamente obblighi in materia di sostenibilità ambientale, certificati da autorità competenti, oppure che non rispettino gli standard minimi di resilienza della catena di fornitura definiti dalla Commissione, ovvero ancora che abbiano commesso violazioni accertate in materia di sicurezza sul lavoro con esiti gravi</p>	Disposizione modificata
82 (Criteri di aggiudicazione)	<p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici procedano all'aggiudicazione degli appalti sulla base del criterio obbligatorio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, abolendo il criterio del prezzo più basso</p> <p>Prevedere che l'offerta economicamente più vantaggiosa venga valutata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, considerando:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criteri ambientali (peso minimo es. 20%): impatto sul ciclo di vita, impronta di carbonio, economia circolare, uso di materiali riciclati - Criteri sociali (peso minimo es. 15%): rispetto dei diritti dei lavoratori lungo l'intera catena di 	Disposizione modificata

	<p>fornitura, clausole di inserimento lavorativo, parità di genere</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criteri di resilienza (peso minimo es. 10%): diversificazione delle fonti di approvvigionamento, capacità di risposta a crisi, tracciabilità della catena di fornitura - Criteri di innovazione (peso minimo es. 10%): investimenti in R&S, adozione di tecnologie avanzate, digitalizzazione 	
83 (Ciclo di vita)	Rendere obbligatorio il calcolo dei costi del ciclo di vita per tutti gli appalti di forniture e lavori sopra soglia	Disposizione modificata
85 (Offerte contenenti prodotti originari di paesi terzi)	<p>Prevedere l'automatico rigetto delle offerte in cui oltre il 40% del valore dei prodotti (determinato secondo il codice doganale) sia originario di paesi terzi non vincolati dagli accordi di cui all'articolo 25.</p> <p>Prevedere la riduzione della percentuale al 25% per:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Appalti relativi a infrastrutture critiche - Settori strategici (difesa, energia, telecomunicazioni, salute, trasporti) - Tecnologie sensibili <p>Richiedere agli offerenti di produrre, a pena di esclusione, certificazione dell'origine dei prodotti e della catena di fornitura, verificabile e accompagnata da dichiarazione con responsabilità penale</p>	Disposizione modificata
85-bis (Criteri Made in Europe)	<p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici attribuiscano nei criteri di aggiudicazione un punteggio premiale agli operatori economici e alle offerte che soddisfano requisiti cumulativi di 'contenuto europeo', quali:</p> <p>a) Requisiti relativi all'operatore economico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sede legale e direzione effettiva nell'UE o SEE - Almeno il 70% dei dipendenti impiegati nella produzione/erogazione del servizio localizzati nell'UE o SEE - Almeno il 60% del capitale sociale detenuto da soggetti UE/SEE <p>b) Requisiti relativi a prodotti/servizi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Almeno il 60% del valore aggiunto generato nell'UE o SEE 	Nuova disposizione

	<ul style="list-style-type: none"> - Componenti e materie prime critiche provenienti per almeno il 70% da fornitori UE/SEE - Lavorazione sostanziale effettuata nell'UE o SEE (determinata secondo il codice doganale dell'Unione) <p>Il punteggio premiale potrebbe essere graduato come segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soddisfacimento completo di tutti i requisiti: +15% del punteggio totale - Soddisfacimento del 75-99% dei requisiti: +10% del punteggio totale - Soddisfacimento del 60-74% dei requisiti: +5% del punteggio totale <p>Prevedere che gli operatori economici producano certificazione verificabile attestante il rispetto dei requisiti, rilasciata da organismi accreditati o accompagnata da dichiarazione sostitutiva con responsabilità penale.</p> <p>Attribuire alla Commissione il potere di adottare atti delegati per specificare le modalità di calcolo del valore aggiunto europeo e per aggiornare l'elenco di materiale e componenti critiche</p>	
86.3-bis (Relazioni con paesi terzi)	<p>Prevedere che, qualora la Commissione accerti che un paese terzo nega accesso effettivo agli operatori UE ai propri appalti pubblici, o applica misure discriminatorie, o non garantisce reciprocità sostanziale, il Consiglio, su proposta della Commissione, adotti misure di sospensione immediata dell'accesso degli operatori economici di tale paese alle procedure dell'Unione, fino al ripristino di condizioni eque</p>	Integrazione
DIRETTIVA 2014/23/UE		
25-bis (Esclusione di concessionari di paesi terzi)	<p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori escludano dalla partecipazione alle procedure di aggiudicazione i concessionari i candidati o offerenti la cui sede legale o centro di attività principale sia situato in paesi terzi non vincolati dagli accordi indicati nell'articolo 25 della direttiva 2014/24/UE.</p> <p>Applicare l'esclusione anche qualora il concessionario proposto intenda avvalersi di subfornitori o</p>	Nuova disposizione

	<p>subappaltatori di paesi terzi per oltre il 30% del valore della concessione.</p> <p>Derogare solo in casi eccezionali debitamente motivati e previa autorizzazione della Commissione</p>	
30 (Principi di aggiudicazione delle concessioni)	<p>Prevedere che, nell'esecuzione dei contratti di concessione, i concessionari debbano rispettare standard quali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Standard ambientali certificati (ISO 14001 o equivalenti) - Standard sociali verificabili lungo l'intera catena di fornitura - Requisiti minimi di resilienza della catena di fornitura - Standard di sicurezza definiti dalla normativa settoriale 	Disposizione modificata
41 (Criteri di aggiudicazione)	<p>Prevedere che le concessioni siano aggiudicate sulla base di criteri di aggiudicazione che includano:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criteri ambientali (es. peso minimo complessivo 30%) - Criteri sociali (es. peso minimo 20%) - Criteri di resilienza e sicurezza (es. peso minimo 15%) - Criteri di innovazione (es. peso minimo 10%) - Criteri di contenuto europeo (es. peso minimo 15%) secondo i parametri dell'articolo 41-bis - Aspetti economico-finanziari (es. peso massimo 10%) 	Disposizione modificata
41-bis (Preferenza per concessionari e contenuto europeo)	<p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici attribuiscano nei criteri di aggiudicazione un punteggio premiale agli operatori economici e alle offerte che soddisfano requisiti cumulativi di 'contenuto europeo', quali:</p> <p>a) Requisiti relativi all'operatore economico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sede legale e direzione effettiva nell'UE o SEE - Almeno il 70% dei dipendenti impiegati nella produzione/erogazione del servizio localizzati nell'UE o SEE - Almeno il 60% del capitale sociale detenuto da soggetti UE/SEE <p>b) Requisiti relativi a prodotti/servizi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Almeno il 60% del valore aggiunto generato nell'UE o SEE 	Nuova disposizione

	<ul style="list-style-type: none"> - Componenti e materie prime critiche provenienti per almeno il 70% da fornitori UE/SEE - Lavorazione sostanziale effettuata nell'UE o SEE (determinata secondo il codice doganale dell'Unione) <p>Il punteggio premiale potrebbe essere graduato come segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soddisfacimento completo di tutti i requisiti: +15% del punteggio totale - Soddisfacimento del 75-99% dei requisiti: +10% del punteggio totale - Soddisfacimento del 60-74% dei requisiti: +5% del punteggio totale <p>Prevedere che gli operatori economici producano certificazione verificabile attestante il rispetto dei requisiti, rilasciata da organismi accreditati o accompagnata da dichiarazione sostitutiva con responsabilità penale.</p> <p>Attribuire alla Commissione il potere di adottare atti delegati per specificare le modalità di calcolo del valore aggiunto europeo e per aggiornare l'elenco di materiale e componenti critiche</p>	
Adozione di un nuovo regolamento esecutivo della commissione	<p>REGOLAMENTO DI ESECUZIONE DELLA COMMISSIONE, recante i criteri di determinazione del contenuto europeo negli appalti pubblici.</p> <p>Il regolamento dovrebbe disciplinare:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 il calcolo del valore aggiunto europeo 2 i materiali e componenti critiche 3 la certificazione del contenuto europeo 4 le verifiche e i controlli 	Nuova disposizione
Adozione di linee guida	<p>Linee guida interpretative per le stazioni appaltanti</p>	Nuova disposizione

Eventuali commenti

Non presenti.

Proposta no. 7, Area di Intervento: Appalti verdi, sociali e pubblici nell'ambito dell'innovazione - BPQR

Estratto dal Questionario:

"La riforma degli appalti pubblici del 2014 mirava a incoraggiare l'adozione di criteri ecologici, sociali e di innovazione negli appalti pubblici, sostenendo gli obiettivi politici più ampi dell'UE. Gli acquirenti pubblici possono decidere di introdurre tali criteri di qualità (ecologici, sociali, di innovazione) in diverse fasi del processo di appalto e attraverso diversi mezzi (ad esempio tramite criteri di aggiudicazione o specifiche tecniche). Tuttavia, la valutazione ha concluso che gli acquirenti pubblici non fanno sistematicamente uso di queste possibilità."

Tema: Miglior rapporto qualità-prezzo

Contesto in cui si articola la Proposta

Le tre direttive pubblicate il 28 marzo 2014 nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (L 94/65) riformano il settore degli appalti e delle concessioni: la direttiva 2014/25/UE sugli appalti nei settori speciali (acqua, energia, trasporti e servizi postali), la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici nei settori ordinari e la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione. In particolare, la Direttiva 2014/23/UE (Concessioni) stabilisce regole per l'aggiudicazione di contratti di concessione con valore pari o superiore a una determinata soglia, applicandosi sia alle concessioni di lavori che di servizi. Promuove l'efficienza della spesa pubblica, facilita la parità di accesso e l'equa partecipazione delle PMI, e promuove il conseguimento di obiettivi sostenibili delle politiche pubbliche. Per altro verso, la Direttiva 2014/24/UE (Settori ordinari) stabilisce norme sulle procedure per gli appalti indetti da amministrazioni aggiudicatrici, richiedendo il rispetto dei principi del TFUE quali la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento, la libera prestazione di servizi, nonché i principi di parità di trattamento, non discriminazione, mutuo riconoscimento, proporzionalità e trasparenza. Da ultimo, la Direttiva 2014/25/UE (Settori speciali) regola le procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, abrogando la direttiva 2004/17/CE. Gli enti aggiudicatori in questi settori sono soggetti a regole procedurali specifiche ma con maggiore flessibilità rispetto ai settori ordinari.

Nella particolare prospettiva della presente proposta, va evidenziato che una norma di indubbio rilievo si rinviene nell'articolo 18 della Direttiva 2014/24/UE, che impone agli Stati membri di garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione degli appalti, rispettino obbligatoriamente gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, nazionale e dalle convenzioni internazionali elencate nell'Allegato X. Disposizioni analoghe sono contenute negli articoli 36 e 30 delle direttive 2014/25/UE e 2014/23/UE. Questo obbligo non costituisce mera raccomandazione, ma vincolo giuridico verificabile in tutte le fasi della procedura: dalla selezione dei candidati all'esclusione per violazioni, fino al controllo delle offerte anormalmente basse. Inoltre, l'articolo 67 della Direttiva 2014/24/UE ridefinisce radicalmente i criteri di aggiudicazione, superando la logica del prezzo più basso in favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa basata sul miglior rapporto qualità-prezzo. La qualità può includere espressamente aspetti qualitativi, ambientali e sociali, consentendo alle amministrazioni di valorizzare elementi come l'efficienza energetica, l'impatto ambientale, le condizioni di lavoro nella catena di fornitura, l'accessibilità per persone con disabilità e l'innovazione tecnologica. I criteri devono essere oggettivi, verificabili e collegati all'oggetto dell'appalto. Sul fronte ambientale, va rimarcata l'introduzione del calcolo dei costi del ciclo di vita all'articolo 68. Le amministrazioni possono valutare non solo il prezzo di acquisto, ma l'insieme dei costi sostenuti durante l'intero ciclo di vita del prodotto, servizio o lavoro: costi di acquisizione, uso, manutenzione e smaltimento finale. Il metodo può includere anche costi legati alle esternalità ambientali, come emissioni di gas serra e sostanze inquinanti, qualora il loro valore monetario sia determinabile e verificabile. Questo approccio Life Cycle Costing favorisce soluzioni sostenibili che, pur costando inizialmente di più, risultano economicamente vantaggiose nel lungo periodo. L'articolo 70 sulle specifiche tecniche consente alle amministrazioni di definire caratteristiche ambientali e sociali dei prodotti richiesti, riferendosi a eco-etichettature (Ecolabel UE o equivalenti) e a standard di efficienza energetica, economia circolare e accessibilità. Le specifiche possono riguardare il processo

produttivo, purché collegato all'oggetto dell'appalto. Per stimolare l'innovazione, poi, l'articolo 31 introduce il partenariato per l'innovazione, una nuova procedura che permette alle amministrazioni di sviluppare congiuntamente con operatori economici prodotti, servizi o lavori innovativi non ancora disponibili sul mercato, per poi acquistarli. Il partenariato si articola in fasi successive di ricerca e sviluppo, con obiettivi intermedi e aggiudicazione finale basata sul miglior rapporto qualità-prezzo. Sul versante sociale, invece, l'articolo 20 prevede appalti riservati a laboratori protetti e operatori economici il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale di persone con disabilità o svantaggiate, mentre l'articolo 77 consente di riservare alle PMI la partecipazione a procedure specifiche.

Da ultimo, va sottolineato che, nel contesto di riferimento, l'«offerta economicamente più vantaggiosa» (MEAT) può essere individuata solo sulla base del prezzo o dell'efficacia in termini di costi, oppure può includere considerazioni relative alla qualità utilizzando il miglior rapporto qualità-prezzo (BPQR).

La ratio complessiva dell'intervento del 2014 è promuovere l'uso strategico degli appalti per conseguire obiettivi di sostenibilità, combattere i cambiamenti climatici, proteggere l'ambiente, migliorare le condizioni sociali e del lavoro, stimolare l'innovazione e favorire l'inclusione sociale. La Commissione ha sottolineato che gli appalti pubblici verdi, sociali e innovativi costituiscono strumenti essenziali per modernizzare l'economia europea e migliorare la qualità dei servizi pubblici.

Proposta

Il diritto dell'UE dovrebbe imporre agli acquirenti pubblici di includere requisiti minimi di qualità nelle **specifiche tecniche**, soggetti a un meccanismo di conformità o spiegazione?

1. **Si [OPZIONE SELEZIONATA]**
2. No

È opportuno apportare modifiche all'attuale prassi relativa ai criteri di aggiudicazione degli appalti basata sull'«offerta economicamente più vantaggiosa» (MEAT)?

1. **Si [OPZIONE SELEZIONATA]**
2. No

È d'accordo con una delle seguenti affermazioni? Selezionare tutte le risposte pertinenti:

1. Il diritto dell'UE dovrebbe imporre agli acquirenti pubblici di applicare il miglior rapporto qualità-prezzo (BPQR) come criterio standard di aggiudicazione degli appalti, soggetto a un meccanismo di conformità o spiegazione.
2. **Il diritto dell'UE dovrebbe fissare un peso minimo obbligatorio (quota) per i criteri di qualità nell'applicazione dell'uso del BPQR. [OPZIONE SELEZIONATA]**
3. Gli Stati membri dovrebbero essere tenuti a fissare obiettivi nazionali per l'aggiudicazione di appalti in base al BPQR e ad attuare piani d'azione e misure di sostegno corrispondenti.

Quanto ritiene probabile che si verifichino i seguenti risultati se il futuro quadro legislativo generale incentivasse il BPQR?

	Molto probabile	Abbastanza probabile	Nessun impatto	Abbastanza improbabile	Molto improbabile
Miglioramento delle condizioni di lavoro		X			
Maggiore sicurezza dell'approvvigionamento		X			
Aumento dei costi amministrativi per gli acquirenti pubblici (verifica del rispetto delle condizioni)		X			
Maggiore reshoring, reindustrializzazione dell'UE, maggiori investimenti diretti esteri nell'UE	X				
Migliore qualità dei prodotti /servizi/lavori	X				
Impulso all'innovazione nell'UE	X				
Maggiori sforzi da parte degli offerenti per adeguare le loro catene di approvvigionamento al fine di poter presentare offerte	X				
Maggiori possibilità di aggiudicazione per le imprese dell'UE	X				
Riduzione del numero di offerte ricevute		X			
Prezzo più elevato dei beni/servizi /lavori acquistati		X			
Raggiungimento degli obiettivi strategici (ad esempio ambientali, sociali, di innovazione)	X				
Riduzione dei contenziosi			X		

Maggiore accesso agli appalti transfrontalieri (in particolare per le PMI)		X			
Costi più elevati per gli offerenti dell'UE (elementi ambientali /sociali)		X			

Scheda di Approfondimento della Proposta

Nota Metodologica

Partendo da un'esaustiva e sintetica analisi dello scenario normativo attuale, sono state individuate soluzioni concrete che, riferendosi a specifici aspetti, potrebbero contribuire a creare un quadro normativo funzionale ad assicurare la migliore efficienza dei processi produttivi e della fornitura dei servizi nel quadro di un modello di sviluppo sostenibile.

Contesto

L'impatto attuale delle tre direttive del 2014 sugli appalti pubblici presenta risultati parziali e disomogenei rispetto agli obiettivi dichiarati.

L'applicazione pratica delle previsioni in materia di condizioni di lavoro e aspetti sociali resta disomogenea tra Stati membri. Le clausole sociali, pur previste dalla normativa, hanno effetti limitati sulla stabilità occupazionale e sulle condizioni lungo le catene di fornitura globali. La verifica delle offerte anormalmente basse (art. 69 dir. 2014/24/UE) per prevenire abusi sui diritti dei lavoratori è raramente applicata in modo incisivo.

L'impulso all'innovazione risulta quindi inferiore alle aspettative. L'incoraggiamento alla suddivisione in lotti (art. 46 dir. 2014/24/UE) e la semplificazione documentale tramite il Documento di Gara Unico Europeo (art. 59) hanno favorito le PMI, che si aggiudicano il 71% dei contratti. Tuttavia, persistono ostacoli burocratici e la partecipazione transfrontaliera resta limitata. Preoccupante è il calo del numero medio di offerte per gara, segnalando riduzione della concorrenza anziché il suo rafforzamento. Gli articoli 85-86 delle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE sulle offerte contenenti prodotti di paesi terzi sono facoltativi e raramente applicati, non producendo effetti significativi sulla sicurezza delle forniture né incentivando reshoring o reindustrializzazione. L'assenza di misure vincolanti limita l'utilizzo strategico degli appalti per aumentare gli investimenti diretti esteri nell'UE o accorciare le catene di approvvigionamento. Gli appalti verdi progrediscono in modo disomogeneo e l'impronta di carbonio degli appalti non è stata significativamente ridotta su scala sistematica. Le catene di approvvigionamento non risultano accorciate.

Le direttive, con 476 articoli complessivi per 907 pagine, generano oneri amministrativi considerevoli sia per le stazioni appaltanti nella verifica del rispetto delle condizioni, sia per gli offerenti nell'adeguamento delle catene di approvvigionamento e nella produzione di documentazione. Questo scoraggia la partecipazione, specialmente degli operatori transfrontalieri. L'integrazione di criteri ambientali e sociali comporta potenzialmente prezzi più elevati per beni e servizi acquistati, ma i dati disponibili non confermano aumenti significativi. Il livello di contenzioso non è diminuito, anzi la frammentazione nell'interpretazione delle direttive tra Stati membri genera incertezza giuridica.

Le incertezze applicative delle disposizioni sui paesi terzi (art. 85-86) fanno sì che le imprese europee non abbiano visto aumentare significativamente le loro possibilità di aggiudicazione rispetto a concorrenti extraeuropei. Gli sforzi delle imprese UE per adeguare le catene di approvvigionamento ai criteri ambientali e sociali non sono stati premiati da un vantaggio competitivo tangibile.

In sintesi, le direttive hanno creato un quadro procedurale armonizzato ma non hanno conseguito pienamente gli obiettivi strategici di maggiore concorrenza, integrazione effettiva di criteri ambientali e sociali, resilienza delle catene di approvvigionamento e semplificazione amministrativa.

Dati a supporto dell'interpretazione

L'adozione di criteri ecologici, sociali e di innovazione negli appalti pubblici può rappresentare un fattore di crescita dell'industria europea e di miglioramento della qualità delle forniture europee. A seguito della prima applicazione della disciplina europea di promozione di tali criteri nell'ambito dei contratti pubblici, che ha restituito risultati non soddisfacenti, appare essenziale rendere obbligatori tali criteri nelle singole procedure graduando l'intensità degli obblighi e i livelli da raggiungere.

Obiettivi attesi

Le modifiche proposte alle tre direttive sugli appalti pubblici mirano a trasformare la spesa pubblica europea da strumento di mero approvvigionamento a potente leva strategica per il conseguimento degli obiettivi del Green Deal, del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e della competitività innovativa dell'Unione.

L'obiettivo primario è garantire l'effettiva integrazione di criteri ambientali, sociali e di innovazione in tutte le procedure di appalto, superando l'attuale applicazione facoltativa e disomogenea. Rendendo obbligatori pesi minimi per criteri ESG (30% ambientali, 15% sociali, 10% innovazione) e abolendo il criterio del prezzo più basso, si accelera la transizione ecologica verso la neutralità climatica, valorizzando soluzioni a basso impatto ambientale, economia circolare e riduzione delle emissioni lungo l'intero ciclo di vita dei prodotti.

Sul piano sociale, le proposte intendono contrastare il dumping garantendo standard vincolanti sui diritti dei lavoratori, condizioni dignitose e sicurezza lungo tutta la catena di fornitura. L'inserimento obbligatorio di clausole sociali protegge occupazione qualificata, promuove l'inclusione di categorie svantaggiate e rafforza la coesione territoriale, trasformando ogni appalto in opportunità di crescita sociale equa.

L'innovazione diventa priorità strategica destinando almeno il 3% degli appalti a soluzioni tecnologicamente avanzate. Questo stimola investimenti in ricerca, digitalizzazione e competitività delle imprese europee, particolarmente PMI, rafforzando la sovranità tecnologica dell'UE in settori critici.

Le proposte affrontano anche l'ostacolo della complessità amministrativa attraverso la creazione di una Banca Dati Europea con criteri standardizzati, metodologie semplificate e formazione obbligatoria, riducendo oneri burocratici e contenziosi. Un sistema di controlli indipendenti e sanzioni efficaci garantisce l'effettiva applicazione, mentre incentivi finanziari europei cofinanziano i maggiori costi iniziali degli appalti sostenibili.

Si attende una consistente riduzione delle emissioni legate agli appalti pubblici, la creazione di numerosi posti di lavoro qualificati, l'accelerazione dell'innovazione tecnologica e il miglioramento della qualità complessiva di beni e servizi pubblici. Le amministrazioni virtuose ricevono supporto tecnico e finanziario, mentre violazioni comportano esclusioni automatiche.

L'obiettivo complessivo è rendere ogni euro di spesa pubblica un investimento strategico per un'Europa più verde, giusta, innovativa e resiliente, garantendo che sostenibilità ambientale, equità sociale e progresso tecnologico non siano opzioni ma imperativi vincolanti per tutti gli operatori che accedono al mercato pubblico europeo.

Proposta di eventuale Articolazione / Modifica Strumento Normativo

Articolo comma	Proposta eventuale Articolazione / Modifica Strumento Normativo	Commenti
DIRETTIVA 2014/24/UE		
18.2 (Principi di aggiudicazione)	Prevedere che gli Stati membri adottino misure adeguate per garantire che nell'esecuzione degli	Disposizione modificata

	<p>appalti pubblici gli operatori economici rispettino obbligatoriamente gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro. Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero poter verificare tale rispetto attraverso controlli documentali e ispezioni a campione su almeno il 30% degli appalti aggiudicati.</p>	
18.2-bis (Principi di aggiudicazione)	<p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici integrino in ogni procedura di aggiudicazione sopra soglia criteri relativi a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Impatto ambientale e climatico - Condizioni di lavoro nella catena di fornitura - Innovazione tecnologica o organizzativa <p>Tali criteri possono essere derogati solo per appalti di valore particolarmente ridotto o in situazioni di urgenza debitamente motivate.</p>	Nuova disposizione
18-bis (Clausole di esecuzione a carattere sociale)	<p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici inseriscano nei documenti di gara clausole di esecuzione che garantiscano:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Applicazione dei contratti collettivi di lavoro pertinenti b) Retribuzioni non inferiori ai minimi contrattuali del paese di esecuzione c) Rispetto degli orari di lavoro e delle norme sulla sicurezza d) Divieto di subappalto a cascata oltre il secondo livello e) Tracciabilità della catena di subfornitura con identificazione dei soggetti coinvolti <p>Per appalti di servizi ad alta intensità di manodopera (pulizie, vigilanza, ristorazione, assistenza), le clausole dovrebbero prevedere:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Inserimento lavorativo di almeno il 5% di persone appartenenti a categorie svantaggiate -Formazione professionale del personale -Stabilizzazione occupazionale del personale precedentemente impiegato <p>Il mancato rispetto delle clausole sociali dovrebbe comportare la risoluzione del contratto e l'esclusione da procedure per un periodo determinato, ad es. per 3 anni.</p>	Nuova disposizione

31-bis (Incentivi per l'innovazione)	<p>Imporre agli Stati membri di garantire che almeno il 3% del valore complessivo degli appalti pubblici annui sia destinato ad appalti di prodotti, servizi o lavori innovativi.</p> <p>A tal fine, le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Partenariato per l'innovazione (art. 31) -Appalti pre-commerciali -Procedure competitive con negoziazione (art. 29) per soluzioni innovative <p>Prevedere che la Commissione fornisca supporto tecnico e finanziario per la formazione del personale delle amministrazioni aggiudicatrici in materia di appalti di innovazione.</p>	Nuova disposizione
57.4-ter (Motivi di esclusione)	<p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici escludano dalla partecipazione alla procedura di appalto un operatore economico qualora risulti che:</p> <p>a) Ha commesso, negli ultimi 5 anni, violazioni gravi e accertate in materia di:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Diritti dei lavoratori e sicurezza sul lavoro -Normativa ambientale (inquinamento, gestione rifiuti, emissioni) -Contratti collettivi di lavoro applicabili <p>b) Non rispetta standard minimi certificati in materia ambientale (ISO 14001 o equivalente) per appalti sopra soglia nei settori ad alto impatto ambientale</p> <p>c) È stato destinatario di sanzioni amministrative definitive per violazioni in materia sociale o ambientale superiori a un valore stabilito dalla Commissione con atti delegati</p>	Nuova disposizione
67.1 (Criteri di aggiudicazione)	Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici procedano all'aggiudicazione degli appalti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, abolendo il criterio del prezzo più basso.	Disposizione modificata
67.2 (Criteri di aggiudicazione)	Prevedere che l'offerta economicamente più vantaggiosa sia individuata sulla base del miglior rapporto qualità-prezzo, valutato in funzione di criteri comprensivi degli aspetti qualitativi, ambientali, sociali e innovativi collegati all'oggetto dell'appalto, attribuendo ad esempio:	Disposizione modificata

	<p>-Peso minimo del 30% ai criteri ambientali per appalti in settori ad alto impatto (energia, trasporti, costruzioni, forniture)</p> <p>-Peso minimo del 20% ai criteri ambientali per altri settori</p> <p>-Peso minimo del 15% ai criteri sociali in tutti i settori</p> <p>-Peso minimo del 10% ai criteri di innovazione per appalti tecnologicamente rilevanti</p> <p>-Peso massimo del 35% al criterio del prezzo</p> <p>I criteri ambientali dovrebbero includere obbligatoriamente: emissioni di gas serra, efficienza energetica, uso di materiali riciclati o rinnovabili, impatto sul ciclo di vita.</p> <p>I criteri sociali dovrebbero includere obbligatoriamente: rispetto dei diritti del lavoro, parità di genere, inserimento di categorie svantaggiate, formazione professionale.</p> <p>I criteri di innovazione dovrebbero valutare: soluzioni tecnologiche avanzate, digitalizzazione, investimenti in R&S, miglioramento dell'efficienza operativa.</p>	
67-bis (Banca dati europea di criteri ESG)	<p>Prevedere che la Commissione istituisca e mantenga una Banca Dati Europea degli Appalti Sostenibili (ESGPD) contenente:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Criteri ambientali, sociali e di innovazione standardizzati per categoria merceologica -Metodologie di calcolo semplificate -Esempi di bandi e capitolati modello -Clausole contrattuali tipo <p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici utilizzino i criteri standardizzati della Banca Dati, che garantiscono automaticamente la conformità alle direttive e riducano i rischi di contenzioso.</p> <p>Prevedere che la Commissione fornisca formazione obbligatoria al personale delle amministrazioni aggiudicatrici attraverso piattaforme e-learning gratuite</p>	Nuova disposizione
67-ter (Premi e incentivi)	Prevedere che la Commissione istituisca un Fondo Europeo per gli Appalti Sostenibili con dotazione idonea (es. 500 milioni di euro annui) per:	Nuova disposizione

	<ul style="list-style-type: none"> -Cofinanziare maggiori costi iniziali di appalti verdi e innovativi (fino al 20% del differenziale di prezzo) -Premiare amministrazioni che superano gli obiettivi minimi di sostenibilità -Finanziare progetti pilota di appalti innovativi <p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici che destinano oltre il 50% del valore degli appalti a criteri ESG particolarmente ambiziosi accedano a:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Cofinanziamento europeo prioritario -Procedure semplificate -Assistenza tecnica della Commissione 	
68.1 (Costi del ciclo di vita)	<p>Prevedere che, per tutti gli appalti di forniture e lavori di valore superiore alle soglie di cui all'articolo 4, le amministrazioni aggiudicatrici calcolino i costi del ciclo di vita includendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Costi sostenuti dall'amministrazione: acquisizione, utilizzo, manutenzione, smaltimento -Costi ambientali: emissioni di gas serra, altre emissioni inquinanti, consumo di risorse <p>Prevedere che la Commissione adotti atti delegati che definiscono metodologie standardizzate di calcolo per categorie merceologiche.</p>	Disposizione modificata
70.1 (Specifiche tecniche)	<p>Prevedere che, per appalti in settori ad alto impatto ambientale, le specifiche tecniche includano requisiti ambientali basati su:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Etichettature ecologiche europee (Ecolabel UE) -Standard di efficienza energetica (Energy Star, classificazioni energetiche UE) -Criteri di economia circolare -Percentuali minime di contenuto riciclato <p>Prevedere che la Commissione pubbli e aggiorni annualmente i Criteri Ambientali Minimi (GPP - Green Public Procurement) per le principali categorie merceologiche, la cui applicazione diventa obbligatoria per le amministrazioni aggiudicatrici</p>	Integrazione
83-bis (Sistema di controllo e sanzioni)	<p>Prevedere che gli Stati membri istituiscano autorità di controllo indipendenti con competenza specifica sulla verifica del rispetto degli obblighi ambientali, sociali e di innovazione negli appalti pubblici.</p>	Nuova disposizione

	<p>Le autorità effettuano controlli a campione su almeno il 10% degli appalti aggiudicati annualmente, con priorità per:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Settori ad alto impatto ambientale -Appalti di valore elevato -Operatori economici precedentemente sanzionati <p>False dichiarazioni o violazioni accertate dovrebbero comportare:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Esclusione automatica da procedure di appalto per 3-5 anni -Sanzioni pecuniarie fino al 10% del valore del contratto -Risoluzione del contratto in corso -Pubblicazione nel sistema di e-Procurement europeo <p>Gli Stati membri dovrebbero trasmettere annualmente alla Commissione statistiche dettagliate sull'applicazione dei criteri ESG e sui controlli effettuati</p>	
--	--	--

DIRETTIVA 2014/25/UE

36 (principi)	<p>Prevedere che gli Stati membri adottino misure adeguate a garantire che nell'esecuzione degli appalti pubblici gli operatori economici rispettino obbligatoriamente gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro. Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero poter verificare tale rispetto attraverso controlli documentali e ispezioni a campione su almeno il 30% degli appalti aggiudicati.</p> <p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici integrino in ogni procedura di aggiudicazione sopra soglia criteri relativi a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Impatto ambientale e climatico - Condizioni di lavoro nella catena di fornitura - Innovazione tecnologica o organizzativa <p>Tali criteri possono essere derogati solo per appalti di valore particolarmente ridotto o in situazioni di urgenza debitamente motivate.</p>	Disposizione modificata e integrata
36-bis (clausole sociali)	<p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici inseriscano nei documenti di gara clausole di esecuzione che garantiscono:</p> <p>a) Applicazione dei contratti collettivi di lavoro pertinenti</p>	Nuova disposizione

	<p>b) Retribuzioni non inferiori ai minimi contrattuali del paese di esecuzione</p> <p>c) Rispetto degli orari di lavoro e delle norme sulla sicurezza</p> <p>d) Divieto di subappalto a cascata oltre il secondo livello</p> <p>e) Tracciabilità della catena di subfornitura con identificazione dei soggetti coinvolti</p> <p>Per appalti di servizi ad alta intensità di manodopera (pulizie, vigilanza, ristorazione, assistenza), le clausole dovrebbero prevedere:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Inserimento lavorativo di almeno il 5% di persone appartenenti a categorie svantaggiate -Formazione professionale del personale -Stabilizzazione occupazionale del personale precedentemente impiegato <p>Il mancato rispetto delle clausole sociali dovrebbe comportare la risoluzione del contratto e l'esclusione da procedure per un periodo determinato, ad es. per 3 anni.</p>	
80 (esclusioni)	<p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici escludano dalla partecipazione alla procedura di appalto un operatore economico qualora risulti che:</p> <p>a) Ha commesso, negli ultimi 5 anni, violazioni gravi e accertate in materia di:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Diritti dei lavoratori e sicurezza sul lavoro -Normativa ambientale (inquinamento, gestione rifiuti, emissioni) -Contratti collettivi di lavoro applicabili <p>b) Non rispetta standard minimi certificati in materia ambientale (ISO 14001 o equivalente) per appalti sopra soglia nei settori ad alto impatto ambientale</p> <p>c) È stato destinatario di sanzioni amministrative definitive per violazioni in materia sociale o ambientale superiori a un valore stabilito dalla Commissione con atti delegati</p>	Integrazione
82 (criteri)	<p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici procedano all'aggiudicazione degli appalti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, abolendo il criterio del prezzo più basso.</p>	Disposizione modificata

	<p>Prevedere che l'offerta economicamente più vantaggiosa sia individuata sulla base del miglior rapporto qualità-prezzo, valutato in funzione di criteri comprensivi degli aspetti qualitativi, ambientali, sociali e innovativi collegati all'oggetto dell'appalto, attribuendo ad esempio:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Peso minimo del 30% ai criteri ambientali per appalti in settori ad alto impatto (energia, trasporti, costruzioni, forniture) -Peso minimo del 20% ai criteri ambientali per altri settori -Peso minimo del 15% ai criteri sociali in tutti i settori -Peso minimo del 10% ai criteri di innovazione per appalti tecnologicamente rilevanti -Peso massimo del 35% al criterio del prezzo <p>I criteri ambientali dovrebbero includere obbligatoriamente: emissioni di gas serra, efficienza energetica, uso di materiali riciclati o rinnovabili, impatto sul ciclo di vita.</p> <p>I criteri sociali dovrebbero includere obbligatoriamente: rispetto dei diritti del lavoro, parità di genere, inserimento di categorie svantaggiate, formazione professionale.</p> <p>I criteri di innovazione dovrebbero valutare: soluzioni tecnologiche avanzate, digitalizzazione, investimenti in R&S, miglioramento dell'efficienza operativa.</p>	
83 (ciclo vita)	Rendere obbligatorio il calcolo del ciclo di vita	Integrazione
87 (specifiche tecniche)	<p>Prevedere che, per appalti in settori ad alto impatto ambientale, le specifiche tecniche includano requisiti ambientali basati su:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Etichettature ecologiche europee (Ecolabel UE) -Standard di efficienza energetica (Energy Star, classificazioni energetiche UE) -Criteri di economia circolare -Percentuali minime di contenuto riciclato <p>Prevedere che la Commissione pubblichi e aggiorni annualmente i Criteri Ambientali Minimi (GPP - Green Public Procurement) per le principali categorie merceologiche, la cui applicazione diventa obbligatoria per le amministrazioni aggiudicatrici</p>	Integrazione

DIRETTIVA 2014/23/UE

30.3 (Principi)	<p>Prevedere che, nell'esecuzione dei contratti di concessione, i concessionari rispettino e dimostrino attraverso certificazioni verificabili:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Standard ambientali (ISO 14001 o equivalente) -Standard sociali (SA 8000 o equivalente) con verifica lungo l'intera catena di fornitura -Obiettivi di riduzione delle emissioni di CO2 quantificati nel bando -Percentuali minime di impiego di energie rinnovabili -Quote di assunzione di lavoratori da categorie protette 	Disposizione modificata
30-bis (Monitoraggio degli impegni ambientali, sociali e di innovazione)	<p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori istituiscano sistemi di monitoraggio continuo del rispetto degli impegni ESG assunti dal concessionario.</p> <p>Il contratto di concessione dovrebbe prevedere:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Indicatori quantitativi di performance ambientale, sociale e di innovazione (KPI) -Obiettivi intermedi verificabili annualmente -Meccanismi di penalità graduali per inadempimenti -Diritto di risoluzione anticipata per violazioni gravi e reiterate <p>Il concessionario dovrebbe presentare annualmente report certificati da organismi indipendenti sull'andamento degli indicatori ESG.</p>	Nuova disposizione
41.1 (Criteri di aggiudicazione)	<p>Prevedere che le concessioni siano aggiudicate sulla base di criteri di aggiudicazione oggettivi che devono obbligatoriamente comprendere, ad esempio:</p> <p>a) Criteri ambientali (peso minimo 35%):</p> <ul style="list-style-type: none"> -Piano di gestione ambientale -Obiettivi di decarbonizzazione -Economia circolare e gestione rifiuti -Tutela della biodiversità <p>b) Criteri sociali (peso minimo 20%):</p> <ul style="list-style-type: none"> -Qualità e stabilità occupazionale -Formazione e sicurezza dei lavoratori 	Disposizione modificata

<ul style="list-style-type: none"> -Impatto sociale sul territorio -Accessibilità e inclusione c) Criteri di innovazione e qualità del servizio (peso minimo 15%) -Innovazione tecnologica -Digitalizzazione -Miglioramento continuo del servizio d) Aspetti economico-finanziari (peso massimo 30%) 	
---	--

Eventuali commenti

Non presenti.

Proposta no. 8, Area di Intervento: Appalti pubblici verdi

Estratto dal Questionario:

"Per quanto riguarda gli appalti pubblici verdi, la valutazione ha concluso che gli aspetti ambientali sono integrati in circa il 25% dei contratti in tutta l'UE. Tuttavia, il livello di adozione varia notevolmente tra gli Stati membri."

Tema: Incentivazione al ricorso agli appalti pubblici verdi

Contesto in cui si articola la Proposta

Le tre direttive pubblicate il 28 marzo 2014 nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (L 94/65) riformano il settore degli appalti e delle concessioni: la direttiva 2014/25/UE sugli appalti nei settori speciali (acqua, energia, trasporti e servizi postali), la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici nei settori ordinari e la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione. In particolare, la Direttiva 2014/23/UE (Concessioni) stabilisce regole per l'aggiudicazione di contratti di concessione con valore pari o superiore a una determinata soglia, applicandosi sia alle concessioni di lavori che di servizi. Promuove l'efficienza della spesa pubblica, facilita la parità di accesso e l'equa partecipazione delle PMI, e promuove il conseguimento di obiettivi sostenibili delle politiche pubbliche. Per altro verso, la Direttiva 2014/24/UE (Settori ordinari) stabilisce norme sulle procedure per gli appalti indetti da amministrazioni aggiudicatrici, richiedendo il rispetto dei principi del TFUE quali la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento, la libera prestazione di servizi, nonché i principi di parità di trattamento, non discriminazione, mutuo riconoscimento, proporzionalità e trasparenza. Da ultimo, la Direttiva 2014/25/UE (Settori speciali) regola le procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, abrogando la direttiva 2004/17/CE. Gli enti aggiudicatori in questi settori sono soggetti a regole procedurali specifiche ma con maggiore flessibilità rispetto ai settori ordinari.

Le tre direttive introducono un quadro normativo articolato per incoraggiare in particolare l'integrazione degli aspetti ambientali nelle procedure di aggiudicazione, trasformando gli appalti pubblici in strumento di politica ambientale coerente con gli obiettivi del Green Deal europeo.

Il pilastro fondamentale è costituito dall'articolo 18, paragrafo 2, della Direttiva 2014/24/UE (con corrispondenti disposizioni negli articoli 36 della Direttiva 2014/25/UE e 30 della Direttiva 2014/23/UE), che impone agli Stati membri di garantire che gli operatori economici rispettino gli obblighi in materia di diritto ambientale durante l'esecuzione degli appalti. Questo vincolo opera trasversalmente in tutte le fasi procedurali, dalla valutazione dei candidati fino al controllo dell'esecuzione contrattuale. L'articolo 67 della Direttiva 2014/24/UE rivoluziona i criteri di aggiudicazione, consentendo alle amministrazioni di valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa non solo sul prezzo ma sul miglior rapporto qualità-prezzo, dove la qualità può includere espressamente aspetti ambientali quali l'impronta ecologica, l'efficienza energetica, la protezione della biodiversità e la riduzione delle emissioni inquinanti. Criteri analoghi sono previsti dall'articolo 82 della Direttiva 2014/25/UE e dall'articolo 41 della Direttiva 2014/23/UE per le concessioni. L'innovazione più significativa è forse l'articolo 68 della Direttiva 2014/24/UE sul calcolo dei costi del ciclo di vita (Life Cycle Costing - LCC), che permette alle amministrazioni di valutare non solo il prezzo di acquisto ma l'insieme dei costi sostenuti durante l'intera vita del prodotto o servizio, includendo anche i costi legati alle esternalità ambientali come le emissioni di gas serra e altre sostanze inquinanti, purché quantificabili monetariamente. Questo approccio favorisce soluzioni sostenibili che, pur costando inizialmente di più, risultano economicamente vantaggiose considerando i benefici ambientali di lungo periodo. Non da ultimo, l'articolo 70 sulle specifiche tecniche consente di definire caratteristiche ambientali dei prodotti richiesti, facendo riferimento a etichette riconosciute come l'Ecolabel UE, standard di efficienza energetica o criteri di economia circolare. Le specifiche possono riguardare anche il processo produttivo, purché collegato all'oggetto dell'appalto, permettendo di escludere metodi di produzione ad alto impatto ambientale. In conclusione, di questa breve rassegna, va segnalato che l'articolo 42 sulle condizioni di esecuzione autorizza le amministrazioni a imporre requisiti ambientali specifici durante l'esecuzione del contratto, come l'utilizzo di veicoli a basse emissioni, l'impiego di energie rinnovabili o l'adozione di pratiche di gestione ambientale certificate. L'articolo 69 consente di verificare la

congruità delle offerte anormalmente basse anche rispetto al rispetto degli obblighi ambientali, prevenendo pratiche di dumping ecologico.

Nel complesso, quindi, queste disposizioni forniscono una base giuridica robusta per gli appalti pubblici verdi, ma la loro efficacia dipende dall'effettiva applicazione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici e dalla volontà politica degli Stati membri di utilizzare la spesa pubblica come leva per il conseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale.

Proposta

In che misura concorda con le seguenti affermazioni sugli appalti pubblici verdi/ecologici?

	Fortemente d'accordo	D'accordo	Neutrale	Non d'accordo	Fortemente in disaccordo
1. Non sono necessarie modifiche al quadro giuridico esistente in materia di disposizioni ambientali, compreso sia il quadro legislativo generale che le disposizioni in materia di appalti pubblici nella legislazione settoriale.		X			
2. Il quadro legislativo generale dovrebbe incentivare ulteriormente il ricorso agli appalti pubblici verdi.		X			
3. La normativa dell'UE in materia di appalti pubblici dovrebbe imporre ulteriori obblighi in materia di appalti pubblici verdi.			X		

Sei d'accordo o fortemente d'accordo con il punto 2 sopra riportato. Quali dei seguenti elementi dovrebbero essere introdotti per incentivare ulteriormente il ricorso agli appalti pubblici verdi? Selezionare tutte le risposte pertinenti:

1. Il diritto dell'Unione europea dovrebbe fornire una definizione giuridica chiara degli appalti pubblici verdi per facilitarne l'attuazione coerente e migliorare l'elaborazione delle politiche.
2. **È opportuno fissare obiettivi non vincolanti in materia di appalti pubblici verdi a livello dell'UE e degli Stati membri, accompagnati da strategie o piani volti a garantirne il conseguimento. [OPZIONE SELEZIONATA]**
3. **Il diritto dell'UE dovrebbe rendere più facile e più efficace l'uso dei marchi ambientali, in modo da sostenere l'acquisto pubblico di soluzioni verdi. [OPZIONE SELEZIONATA]**
4. Il ricorso agli appalti pubblici verdi dovrebbe essere sostenuto da norme che facilitino il lavoro degli acquirenti pubblici.
5. Le norme dell'UE in materia di appalti pubblici verdi dovrebbero essere mantenute negli atti settoriali, ma rese più coerenti e uniformi tra gli atti settoriali.
6. Il collegamento al principio di pertinenza dovrebbe essere attenuato, per consentire la possibilità di tenere conto delle politiche ambientali complessive delle imprese (come la due diligence).
7. **Il diritto dell'Unione europea dovrebbe agevolare la priorità accordata dagli acquirenti pubblici alle filiere corte negli appalti pubblici di prodotti alimentari. [OPZIONE SELEZIONATA]**
8. Altro: Specificare:

Lei è "d'accordo" o "molto d'accordo" con il punto 3 sopra riportato. Quali dei seguenti elementi dovrebbero essere resi obbligatori? Selezionare tutte le opzioni applicabili: **[NON APPLICABILE]**

1. Il quadro legislativo generale dovrebbe stabilire requisiti ambientali minimi obbligatori per prodotti, servizi e lavori specifici da applicare nelle diverse fasi della procedura di appalto.
2. Il quadro legislativo generale dovrebbe stabilire requisiti ambientali minimi obbligatori di carattere orizzontale, senza imporre requisiti specifici per settore o prodotto.
3. L'attuale motivo di esclusione facoltativo per le imprese che hanno violato gli obblighi ambientali applicabili dovrebbe essere reso obbligatorio.
4. Gli obiettivi in materia di appalti pubblici verdi dovrebbero essere resi obbligatori a livello dell'UE e degli Stati membri.
5. L'uso dei marchi di qualità ecologica dovrebbe essere reso obbligatorio. Il requisito di un collegamento con l'oggetto dovrebbe essere eliminato.
6. I grandi acquirenti pubblici dovrebbero essere obbligati per legge a sviluppare strategie di appalti pubblici verdi.
7. Altro: specificare

Tema: Appalti pubblici verdi - impatti

Contesto in cui si articola la Proposta

Le direttive in esame hanno creato un quadro armonizzato ma non hanno conseguito pienamente gli obiettivi di maggiore concorrenza, integrazione strategica di criteri ambientali e innovativi, semplificazione amministrativa e resilienza delle catene di approvvigionamento.

Tra i numerosi profili di interesse, viene in particolare segnalato come, nella pratica, il criterio del prezzo più basso resti dominante in molti Stati membri, penalizzando qualità e innovazione. Gli appalti innovativi rappresentano ancora una quota marginale della spesa pubblica, ben al di sotto delle potenzialità, e l'impatto sull'ecosistema innovativo europeo risulta limitato. Il contesto di frammentazione fa sì che gli appalti verdi progrediscano lentamente e non producano riduzioni significative dell'impronta di carbonio o accorciamento delle catene di approvvigionamento su scala sistematica. L'integrazione degli aspetti ambientali rimane facoltativa e sottoutilizzata.

Sebbene, poi, il quadro normativo sia volto a favorire le PMI (ad es. attraverso la suddivisione in lotti di cui all'art. 46 della Direttiva 2014/24/UE e il Documento di Gara Unico Europeo di cui all'art. 59), gli oneri amministrativi restano tuttavia gravosi e scoraggiano la partecipazione transfrontaliera, che rimane molto limitata nonostante gli obiettivi di integrazione del mercato unico. Ciò contribuisce al calo del numero medio di offerte ricevute per gara, segnalando una riduzione della concorrenza anziché il suo rafforzamento. Questo fenomeno contraddice gli obiettivi delle direttive e suggerisce che la complessità procedurale e i costi di partecipazione scoraggiano gli operatori economici.

Le tre direttive, inoltre, con 476 articoli complessivi per 907 pagine, generano costi di conformità considerevoli. Gli acquirenti pubblici devono gestire procedure complesse, documentazione articolata e verifiche onerose. Gli offerenti, specialmente PMI e operatori transfrontalieri, affrontano costi elevati per la preparazione delle offerte e l'adeguamento alle diverse prassi nazionali. Questo scoraggia la partecipazione e limita i benefici del mercato unico.

Come già altrove segnalato con riguardo alla possibilità di aggiudicazione per offerenti UE, gli articoli 85 e 86 delle Direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE sulle offerte contenenti prodotti di paesi terzi sono facoltativi e raramente applicati, non conferendo vantaggi competitivi agli operatori europei rispetto a concorrenti extraeuropei.

Sul fronte occupazionale, il valore degli appalti è cresciuto significativamente, generando impatti occupazionali indiretti, ma mancano dati specifici sulla creazione netta di posti di lavoro. Le clausole sociali (art. 18 e 70 della

Direttiva 2014/24/UE) hanno effetti limitati sulla stabilità occupazionale. L'integrazione di criteri qualitativi, ambientali e sociali comporta poi potenzialmente prezzi più elevati, ma i dati disponibili non confermano aumenti significativi sistematici.

Infine, il livello di contenzioso non pare diminuito. La frammentazione nell'interpretazione delle direttive tra Stati membri genera incertezza giuridica, alimentando ricorsi e ritardi procedurali.

Proposta

Quanto ritiene probabile che si verifichino i seguenti risultati a seguito di un ulteriore incentivazione dell'uso degli appalti pubblici verdi?

	Molto probabile	Abbastanza probabile	Nessun impatto	Abbastanza improbabile	Molto improbabile
Migliore qualità dei prodotti/servizi/lavori		X			
Maggiore possibilità di aggiudicarsi appalti da parte di offerenti dell'UE		X			
Raggiungimento degli obiettivi di politica ambientale		X			
Promozione dell'innovazione nell'UE		X			
Maggior onere amministrativo per gli offerenti dell'UE		X			
Incremento dell'occupazione nell'UE		X			
Aumento degli oneri amministrativi per gli acquirenti pubblici		X			
Accesso più facile agli appalti transfrontalieri all'interno dell'UE		X			
Aumento dei prezzi dei prodotti / servizi / lavori		X			
Riduzione della concorrenza			X		
Maggiore partecipazione delle PMI		X			
Riduzione dei contenziosi			X		
Aumento dei costi per gli offerenti dell'UE		X			

Quanto ritiene probabile che si verifichino i seguenti risultati a seguito dell'imposizione di ulteriori obblighi in materia di appalti pubblici verdi?

	Molto probabile	Abbastanza probabile	Nessun impatto	Abbastanza improbabile	Molto improbabile
Riduzione della concorrenza	X				
Accesso più facile agli appalti transfrontalieri all'interno dell'UE			X		
Maggiore partecipazione delle PMI			X		
Riduzione dei contenziosi			X		
Maggior onere amministrativo per gli offerenti dell'UE		X			
Aumento dei prezzi dei prodotti / servizi / lavori		X			
Migliore qualità dei prodotti / servizi / lavori		X			
Raggiungimento degli obiettivi di politica ambientale		X			
Aumento dell'occupazione nell'UE		X			
Promuovere l'innovazione nell'UE		X			
Aumento dei costi per gli offerenti dell'UE		X			
Maggiori possibilità di aggiudicarsi gli appalti per gli offerenti dell'UE			X		
Aumento degli oneri amministrativi per gli acquirenti pubblici		X			

Scheda di Approfondimento della Proposta

Nota Metodologica

Partendo da un'esaustiva e sintetica analisi dello scenario normativo attuale, sono state individuate soluzioni concrete che, riferendosi a specifici aspetti, potrebbero contribuire a creare un quadro normativo funzionale ad assicurare la migliore efficienza dei processi produttivi e della fornitura dei servizi nel quadro di un modello di sviluppo sostenibile.

Contesto

Il contesto nel quale è presentata la proposta è quello delineato alle pagine che precedono.

Dati a supporto dell'interpretazione

L'attuale quadro normativo in materia di appalti pubblici verdi, pur avendo contribuito a una crescente attenzione agli impatti ambientali delle procedure di affidamento, presenta margini di miglioramento in termini di efficacia e diffusione applicativa. In tale contesto, il processo di revisione delle direttive potrebbe orientarsi verso un rafforzamento degli strumenti di incentivazione, favorendo l'integrazione sistematica di criteri ambientali lungo l'intero ciclo di vita dell'opera, senza introdurre ulteriori rigidità procedurali che potrebbero incidere negativamente sulla capacità di attuazione delle stazioni appaltanti. Un approccio maggiormente flessibile, fondato su obiettivi di risultato piuttosto che su obblighi formali, consentirebbe di perseguire la sostenibilità ambientale in modo più efficace, preservando al contempo i principi fondamentali degli appalti pubblici, quali la concorrenza, la proporzionalità e la trasparenza, e favorendo una più ampia partecipazione degli operatori economici, incluse le PMI.

Obiettivi attesi

Le proposte mirano a trasformare gli appalti pubblici europei in strumento decisivo per il conseguimento degli obiettivi climatici e ambientali del Green Deal europeo, accelerando la transizione verso un'economia a zero emissioni nette.

L'obiettivo primario è garantire che la sostenibilità ambientale diventi criterio vincolante e non opzionale in tutte le procedure di appalto. Imponendo pesi minimi per criteri ambientali e rendendo obbligatorio il calcolo dei costi del ciclo di vita, si valorizzano soluzioni che, pur costando inizialmente di più, generano benefici ambientali ed economici nel lungo periodo. Si stima una riduzione delle emissioni di CO₂ legate agli appalti pubblici entro il 2030, contribuendo significativamente agli obiettivi di riduzione delle emissioni dell'Unione.

Le proposte mirano a introdurre target quantitativi vincolanti, generando una progressione graduale ma obbligatoria che garantisca che ogni euro di spesa pubblica contribuisca attivamente alla decarbonizzazione, alla protezione della biodiversità e all'economia circolare. L'applicazione prioritaria in settori ad alto impatto (energia, trasporti, costruzioni) moltiplica gli effetti positivi sui settori più critici.

La semplificazione operativa attraverso la Piattaforma Digitale Europea elimina l'ostacolo della complessità tecnica: calcolatori automatici di Life Cycle Costing, database di prodotti certificati e modelli di bandi pre-compilati rendono gli appalti verdi accessibili anche a piccoli comuni con risorse limitate. La formazione obbligatoria del personale potrebbe inoltre creare competenze diffuse nella pubblica amministrazione.

Il sistema di certificazione e premialità incentiva l'eccellenza: operatori economici virtuosi ottengono vantaggi competitivi tangibili, stimolando investimenti privati in innovazione verde, tecnologie pulite e pratiche sostenibili. Si attende un effetto moltiplicatore sugli investimenti privati, con le imprese che adeguano volontariamente produzione e catene di fornitura agli standard degli appalti pubblici per accedere a questo mercato strategico. Il Fondo Europeo sostiene la transizione cofinanziando i maggiori costi iniziali delle soluzioni verdi, garantendo equità territoriale e accesso anche per amministrazioni con budget limitati. L'esclusione automatica per violazioni ambientali e le sanzioni severe creano deterrenza efficace contro greenwashing e false dichiarazioni.

Per le concessioni di lungo periodo, il monitoraggio ambientale continuo con obiettivi quantificati e penalità graduali garantisce che gli impegni assunti in fase di gara si traducano in risultati concreti lungo l'intera durata contrattuale.

L'obiettivo complessivo è quindi rendere il mercato pubblico europeo motore della transizione ecologica, creando domanda qualificata per prodotti e servizi sostenibili che trasforma l'intera economia, accelera l'innovazione verde e posiziona l'Europa come leader globale nella sostenibilità ambientale.

Proposta di eventuale Articolazione / Modifica Strumento Normativo

Articolo comma	Proposta eventuale Articolazione / Modifica Strumento Normativo	Commenti
DIRETTIVA 2014/24/UE		
18.2 (Principi di aggiudicazione)	Trasformare l'attuale formulazione permissiva ("gli Stati membri adottano misure appropriate") in obbligo vincolante: Gli Stati membri devono garantire che nell'esecuzione degli appalti gli operatori economici rispettino obbligatoriamente gli obblighi in materia ambientale. Le amministrazioni aggiudicatrici devono verificare tale rispetto attraverso controlli documentali su almeno il 30% degli appalti.	Disposizione modificata
18.2-bis (Principi di aggiudicazione)	Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici integrino in ogni procedura di aggiudicazione sopra soglia criteri relativi all'impatto ambientale e climatico, misurabili attraverso indicatori standardizzati definiti dalla Commissione	Nuova disposizione
18-ter (Target quantitativi appalti verdi)	<p>Prevedere che gli Stati membri siano chiamati a garantire che:</p> <ul style="list-style-type: none"> -es. Entro il 2027: almeno il 50% del valore degli appalti pubblici rispetti i Criteri Ambientali Minimi -es. Entro il 2030: almeno il 75% del valore degli appalti pubblici rispetti i Criteri Ambientali Minimi -es. Entro il 2035: il 100% degli appalti pubblici integri criteri ambientali vincolanti <p>Prevedere che gli Stati membri applichino prioritariamente criteri ambientali stringenti in settori ad alto impatto:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Energia (es. 100% entro 2026) - Trasporti e mobilità (es. 100% entro 2027) - Edilizia e costruzioni (es. 100% entro 2028) - Gestione rifiuti e servizi ambientali (es. 100% entro 2026) <p>Prevedere che la Commissione monitori annualmente il conseguimento degli obiettivi e possa avviare procedure di infrazione contro Stati membri inadempienti.</p>	Nuova disposizione
42-bis (Condizioni di esecuzione ambientali)	Prevedere che i contratti di appalto devono contengano clausole di esecuzione che garantiscano:	Nuova disposizione

	<p>a) Per appalti di forniture: utilizzo di imballaggi riciclabili o riutilizzabili, ritiro e riciclo degli imballaggi, piano di gestione a fine vita del prodotto</p> <p>b) Per appalti di servizi: utilizzo di prodotti certificati ecologici, minimizzazione dei rifiuti, formazione del personale su pratiche sostenibili</p> <p>c) Per appalti di lavori: gestione sostenibile del cantiere (riduzione rifiuti, raccolta differenziata, limitazione emissioni acustiche e atmosferiche), utilizzo di materiali certificati sostenibili per almeno il 30% in valore</p> <p>Per appalti in settori ad alto impatto ambientale, le clausole dovrebbero prevedere:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Obiettivi quantificati di riduzione delle emissioni di CO2 rispetto al baseline -Monitoraggio continuo con reportistica trimestrale -Penalità graduali per mancato raggiungimento degli obiettivi (da 0,5% a 5% del valore contrattuale) -Diritto di risoluzione anticipata per violazioni gravi e reiterate <p>Il mancato rispetto delle clausole ambientali dovrebbe comportare esclusione da procedure di appalto per un periodo di tempo es. per tre anni</p>	
57.4-quater (Motivi di esclusione)	<p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici escludano dalla partecipazione gli operatori economici che:</p> <p>a) Hanno commesso, negli ultimi 5 anni, violazioni gravi e accertate della normativa ambientale (inquinamento, emissioni illegali, gestione illecita di rifiuti pericolosi, danni ambientali)</p> <p>b) Non possiedono certificazioni ambientali obbligatorie (ISO 14001, EMAS o equivalenti) per appalti in settori ad alto impatto ambientale (energia, trasporti, costruzioni, gestione rifiuti)</p> <p>c) Sono stati destinatari di sanzioni amministrative definitive per danni ambientali superiori a 50.000 euro</p>	Nuova disposizione
67.2 (Criteri di aggiudicazione)	<p>Prevedere che l'offerta economicamente più vantaggiosa attribuisca:</p> <p>-Peso minimo es. del 40% ai criteri ambientali per appalti in settori ad alto impatto (energia, trasporti, costruzioni, forniture industriali)</p>	Disposizione modificata

	<p>-Peso minimo es. del 30% ai criteri ambientali per altri settori</p> <p>-Peso massimo es. del 30% al criterio del prezzo</p>	
67.3 (Criteri di aggiudicazione)	<p>Prevedere che i criteri ambientali includano almeno 4 delle seguenti categorie:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Emissioni di gas serra: impronta di carbonio calcolata secondo standard ISO 14067, con obiettivi di riduzione rispetto al baseline di settore b) Efficienza energetica: consumi energetici misurati secondo classificazioni europee (Energy Star, classi energetiche), percentuale di energia da fonti rinnovabili c) Economia circolare: percentuale di materiali riciclati o riciclabili, durabilità e riparabilità del prodotto, piano di gestione a fine vita d) Gestione delle risorse idriche: consumo d'acqua, trattamento reflui, impatto sulle risorse idriche e) Biodiversità e uso del suolo: impatto su ecosistemi, tutela della biodiversità, uso sostenibile del territorio f) Sostanze chimiche e inquinanti: assenza di sostanze pericolose (REACH), riduzione di inquinanti atmosferici e idrici g) Logistica sostenibile: distanza di trasporto, modalità di trasporto a basse emissioni, ottimizzazione della catena logistica 	Disposizione modificata
67-bis (Banca Dati Europea Criteri Ambientali)	Proporre la creazione di una European Green Public Procurement Database (EGPPD) contenente criteri ambientali standardizzati, metodologie di calcolo, clausole contrattuali tipo e strumenti di supporto per le amministrazioni.	Nuova disposizione
67-quater (Fondo Europeo per la Transizione Verde degli Appalti Pubblici)	<p>Prevedere che la Commissione istituisca un Fondo Europeo per gli Appalti Verdi con dotazione annua es. di 1 miliardo di euro per:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Cofinanziamento differenziali di prezzo: fino al 30% del maggior costo di soluzioni verdi rispetto a alternative convenzionali b) Progetti pilota: finanziamento al 50% di appalti innovativi ad alto contenuto ambientale c) Capacity building: formazione gratuita del personale delle amministrazioni aggiudicatrici 	Nuova disposizione

	<p>d) Premialità per amministrazioni virtuose: bonus finanziari per amministrazioni che superano gli obiettivi quantitativi di GPP</p> <p>Prevedere che accedano prioritariamente al Fondo:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Piccoli comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti -Amministrazioni che destinano oltre il 70% del valore degli appalti a criteri verdi -Progetti che conseguono riduzioni superiori al 30% delle emissioni di CO2 <p>Il Fondo potrebbe essere gestito dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) con procedure semplificate di accesso</p>	
68.1 (Costi del ciclo di vita)	<p>Prevedere, per tutti gli appalti di forniture e lavori di valore superiore a 100.000 euro, che le amministrazioni aggiudicatrici calcolino i costi del ciclo di vita, includendo nel calcolo:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Costi di acquisizione, installazione, utilizzo, manutenzione e smaltimento -Costi ambientali obbligatori: emissioni di CO2 (valutate secondo il prezzo del carbonio ETS), altre emissioni inquinanti (NOx, SOx, particolato), consumo di risorse naturali -Esteriorità negative ambientali quantificate secondo metodologie standardizzate dalla Commissione 	Disposizione modificata
68.2 (Costi del ciclo di vita)	<p>Prevedere che la Commissione adotti, entro 12 mesi dall'intervento normativo, atti delegati che definiscono:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Metodologie di calcolo LCC standardizzate per almeno 30 categorie merceologiche prioritarie (veicoli, edifici, apparecchiature ICT, illuminazione, elettrodomestici, ecc.) b) Valori monetari di riferimento per le esteriorità ambientali, aggiornati annualmente c) Software e strumenti di calcolo gratuiti accessibili alle amministrazioni aggiudicatrici d) Formazione obbligatoria per il personale addetto agli appalti 	Disposizione modificata

70.2 (Specifiche tecniche)	<p>Prevedere che, per tutti gli appalti in categorie merceologiche per le quali la Commissione ha pubblicato Criteri Ambientali Minimi (GPP), le amministrazioni aggiudicatrici applichino tali criteri nelle specifiche tecniche.</p> <p>I Criteri Ambientali Minimi dovrebbero coprire obbligatoriamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Efficienza energetica minima -Percentuali minime di contenuto riciclato -Limiti massimi di emissioni inquinanti -Standard di durabilità e riparabilità -Requisiti di imballaggio sostenibile <p>Prevedere che l'esenzione dall'applicazione dei GPP sia possibile solo per motivazioni tecniche o economiche eccezionali, debitamente documentate e approvate da un'autorità di vigilanza indipendente.</p>	Disposizione modificata
70.2 (Specifiche tecniche)	<p>Prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici richiedano etichettature ecologiche europee (Ecolabel UE) o equivalenti certificate per le seguenti categorie:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Prodotti per la pulizia -Apparecchiature elettroniche -Carta e prodotti cartacei -Tessili -Mobili -Vernici e rivestimenti <p>Il possesso di etichettature ecologiche dovrebbe costituire presunzione di conformità ai requisiti ambientali e conferire punteggio premiale aggiuntivo es. del 5% nei criteri di aggiudicazione.</p>	Disposizione modificata
70-bis (Piattaforma Digitale Europea per gli Appalti Verdi)	<p>Prevedere che la Commissione istituisca entro 18 mesi una Piattaforma Digitale Europea per gli Appalti Pubblici Verdi che fornisca:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Calcolatore automatico LCC: software gratuito che calcola automaticamente i costi del ciclo di vita inserendo parametri base del prodotto/servizio b) Database prodotti certificati: catalogo europeo di prodotti e servizi con etichettature ecologiche verificate 	Nuova disposizione

	<p>c) Modelli di bandi verdi: capitolati tipo per le 50 categorie merceologiche più comuni, pre-compilati con criteri ambientali conformi</p> <p>d) Sistema di verifica automatica: controllo automatico della conformità dei bandi ai requisiti ambientali obbligatori</p> <p>e) Formazione e-learning obbligatoria: corsi online gratuiti certificati per il personale delle amministrazioni aggiudicatrici</p> <p>Le amministrazioni che utilizzano gli strumenti della piattaforma dovrebbero beneficiare di:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Riduzione del 50% dei termini procedurali -Presunzione di conformità alle direttive -Riduzione del rischio di contenzioso 	
70-ter (Supporto tecnico europeo)	<p>Prevedere che la Commissione istituisca una Task Force Europea per gli Appalti Verdi composta da esperti ambientali, giuridici ed economici che fornisca:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Assistenza tecnica gratuita su richiesta alle amministrazioni aggiudicatrici -Pareri preventivi sulla conformità ambientale dei bandi -Supporto nella risoluzione di controversie tecniche <p>Le amministrazioni che richiedono assistenza tecnica per appalti particolarmente complessi dovrebbero beneficiare di cofinanziamento europeo fino al 10% del valore dell'appalto per costi di progettazione.</p>	Nuova disposizione
83-bis (Autorità Nazionale di Vigilanza sugli Appalti Verdi)	<p>Onerare ogni Stato membro di istituire (o delegare una Autorità esistente) un'Autorità Indipendente di Vigilanza sugli Appalti Verdi con poteri di:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Verifica a campione del 15% degli appalti aggiudicati annualmente -Ispezioni presso operatori economici e cantieri -Accesso a documenti e dati ambientali -Imposizione di sanzioni amministrative <p>L'Autorità dovrebbe prioritariamente controllare:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Appalti di valore superiore a 5 milioni di euro -Settori ad alto impatto ambientale -Operatori economici con precedenti violazioni 	Nuova disposizione

	<p>-Offerte vincenti con prezzi significativamente inferiori alla media</p> <p>False dichiarazioni ambientali o greenwashing dovrebbero comportare:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Esclusione da appalti pubblici es. per 5 anni -Sanzioni pecuniarie es. fino al 10% del valore del contratto -Obbligo di risarcimento danni ambientali -Pubblicazione della sanzione nel sistema europeo e-Certis <p>L'Autorità dovrebbe trasmettere semestralmente alla Commissione rapporti dettagliati sui controlli effettuati e sulle violazioni accertate</p>	
83-ter (Sistema di certificazione ambientale degli appalti=	<p>Prevedere che gli appalti che rispettano integralmente i Criteri Ambientali Minimi e superano gli obiettivi di sostenibilità ricevono la Certificazione Europea di Appalto Verde (EU Green Procurement Certificate) rilasciata da organismi accreditati.</p> <p>Gli operatori economici che partecipano con successo es. ad almeno 5 appalti certificati verdi possono ottenere lo status di Operatore Economico Verde Certificato (Certified Green Economic Operator) che conferisce:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Riduzione del 30% delle garanzie richieste -Accesso prioritario a procedure semplificate -Premialità nei criteri di aggiudicazione (+3% del punteggio) -Visibilità nel database europeo degli operatori sostenibili <p>La certificazione dovrebbe avere validità biennale e richiedere audit periodici.</p>	Nuova disposizione
DIRETTIVA 2014/25/UE		
	<p>Prevedere l'applicazione delle stesse modifiche agli articoli corrispondenti della DIRETTIVA 2014/24/UE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - All'art. 36 (principi) prevedere la modifica analoga all'art. 18 DIRETTIVA 2014/24/UE - All'Art. 80 (esclusioni) prevedere la integrazione analoga all'art. 57 DIRETTIVA 2014/24/UE 	Integrazioni e nuove disposizioni

	<ul style="list-style-type: none"> - All'Art. 82 (criteri) prevedere la modifica analoga all'art. 67 DIRETTIVA 2014/24/UE - All'Art. 83 (ciclo vita) prevedere la obbligatorietà come da art. 68 DIRETTIVA 2014/24/UE - All'Art. 87 (specifiche tecniche) prevedere il rafforzamento come da art. 70 DIRETTIVA 2014/24/UE <p>In aggiunta, per la specificità dei settori speciali, data l'elevata intensità ambientale dei settori acqua, energia, trasporti, i pesi minimi dei criteri ambientali dovrebbero essere ancora più stringenti: es. minimo 50% per tutti gli appalti nei settori energia e trasporti.</p>	
--	--	--

DIRETTIVA 2014/23/UE

30.3 (Principi)	<p>Prevedere che, nell'esecuzione dei contratti di concessione, i concessionari debbano:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Possedere certificazione ambientale ISO 14001 o EMAS - Presentare piano di gestione ambientale con obiettivi quantificati - Conseguire obiettivi di riduzione delle emissioni di CO2 del 5% annuo - Utilizzare almeno il 50% di energia da fonti rinnovabili entro 5 anni dall'aggiudicazione - Implementare sistemi di monitoraggio ambientale continuo con dati pubblicamente accessibili 	Disposizione modificata
30-bis - Sistema di monitoraggio ambientale continuo	<p>I contratti di concessione dovrebbero prevedere obbligatoriamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indicatori ambientali di performance (KPI) quantificati e verificabili annualmente - Obiettivi di miglioramento progressivo (almeno 3% annuo di riduzione impatto ambientale) - Pubblicazione semestrale di report ambientali certificati da organismi indipendenti - Accessibilità pubblica dei dati ambientali in formato open data <p>Il mancato raggiungimento degli obiettivi ambientali dovrebbe comportare, ad es.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Primo anno: penalità del 2% del fatturato annuo 	Nuova disposizione

	<ul style="list-style-type: none"> - Secondo anno consecutivo: penalità del 5% del fatturato annuo - Terzo anno consecutivo: risoluzione del contratto <p>Il concessionario che supera gli obiettivi ambientali del 10% dovrebbe invece ricevere premialità economiche fino al 3% del fatturato annuo</p>	
--	---	--

Proposta no. 9, Area di Intervento: Considerazioni sociali negli appalti pubblici

Estratto dal Questionario:

"La valutazione ha concluso che, sebbene sia difficile stimare la diffusione delle pratiche di appalti pubblici socialmente responsabili, queste hanno guadagnato terreno negli ultimi anni, anche se la loro adozione tra gli Stati membri rimane disomogenea."

Tema: Appalti pubblici socialmente responsabili

Contesto in cui si articola la Proposta

Le direttive europee del 2014 sugli appalti pubblici (in particolare la direttiva 2014/24/UE, relativa agli appalti nei settori ordinari) sanciscono l'importanza delle considerazioni sociali nelle politiche di *procurement*, al fine di assicurare che la spesa pubblica contribuisca non solo all'efficienza economica, ma anche al progresso sociale. A partire dal considerando n. 2 della direttiva 2014/24/UE, il legislatore europeo chiarisce che l'aggiudicazione degli appalti pubblici deve perseguire un miglior utilizzo delle risorse pubbliche anche attraverso l'integrazione di obiettivi ambientali e sociali, oltre che di innovazione. Il principio trova piena attuazione all'articolo 18, paragrafo 2, che impone agli Stati membri l'adozione di misure idonee per garantire che gli operatori economici rispettino gli obblighi applicabili in materia ambientale, sociale e del lavoro, derivanti dalla normativa nazionale, dal diritto unionale o da convenzioni internazionali. Sotto il profilo applicativo, la direttiva 2014/24/UE attribuisce alle stazioni appaltanti ampi margini di discrezionalità per includere criteri e condizioni sociali in varie fasi della procedura di gara. Tali criteri possono essere introdotti nelle specifiche tecniche (art. 42), nei criteri di aggiudicazione (art. 67) o nelle condizioni di esecuzione del contratto (art. 70), purché siano collegati all'oggetto dell'appalto e rispettino i principi di parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità (art. 18, par. 1). In tal modo, il quadro normativo consente – seppur non impone – l'adozione di clausole sociali volte a promuovere, ad esempio, l'occupazione di categorie svantaggiate, il rispetto dei diritti dei lavoratori e l'uguaglianza di genere.

Anche la direttiva 2014/25/UE e la direttiva 2014/23/UE contengono disposizioni equivalenti: entrambe ribadiscono all'articolo 36 e all'articolo 30, rispettivamente, la possibilità di inserire considerazioni sociali nelle specifiche tecniche e nelle condizioni contrattuali. È pertanto evidente che il diritto europeo consente l'integrazione strutturata delle clausole sociali nella disciplina degli appalti, ma lascia ampio spazio alla volontà degli Stati membri e delle stazioni appaltanti nel darvi attuazione concreta.

In tale contesto, il potenziale trasformativo della spesa pubblica risulta spesso sottoutilizzato. La prassi mostra infatti un uso ancora marginale dei criteri sociali, spesso a causa dell'incertezza interpretativa, della paura del contenzioso e della carenza di competenze specifiche. Ciò evidenzia l'opportunità di un rafforzamento normativo nella prossima riforma delle direttive, che riconosca in modo più strutturato l'obbligo – o quanto meno l'effettiva incentivazione – del ricorso alle clausole sociali, in coerenza con gli obiettivi del Pilastro europeo dei diritti sociali e della strategia UE per uno sviluppo inclusivo e sostenibile.

Proposta

In che misura concordate con le seguenti affermazioni relative agli appalti pubblici socialmente responsabili?

	Fortemente d'accordo	D'accordo	Neutrale	In disaccordo	Fortemente in disaccordo
1. Non sono necessarie modifiche al quadro giuridico esistente in materia di disposizioni sociali.				X	
2. La normativa dell'UE in materia di appalti pubblici dovrebbe incentivare ulteriormente il ricorso ad appalti pubblici socialmente responsabili.		X			

3. Il quadro legislativo generale dovrebbe imporre ulteriori obblighi in materia di appalti pubblici socialmente responsabili.		X		
--	--	---	--	--

Sei "d'accordo" o "fortemente d'accordo" con il punto 2 sopra riportato. Quali dei seguenti elementi dovrebbero essere introdotti per incentivare ulteriormente il ricorso ad appalti pubblici socialmente responsabili? Selezionare tutte le risposte pertinenti:

1. Gli acquirenti pubblici dovrebbero avere la possibilità di richiedere agli offerenti di stipulare un contratto collettivo (nel rispetto del principio di pertinenza). [OPZIONE SELEZIONATA]
2. Gli acquirenti pubblici dovrebbero avere la possibilità di considerare i contratti collettivi come criterio di aggiudicazione (nel rispetto del principio di connessione con l'oggetto dell'appalto). [OPZIONE SELEZIONATA]
3. Il diritto dell'Unione europea dovrebbe chiarire che le considerazioni sociali che riguardano i lavoratori che eseguono un determinato appalto sono collegate all'oggetto dell'appalto.
4. Il collegamento al principio di pertinenza dovrebbe essere attenuato, per consentire la possibilità di tenere conto delle politiche sociali complessive delle imprese (come i contratti collettivi che coprono tutti i lavoratori o la responsabilità sociale delle imprese).
5. Devono essere introdotte "notifiche di completamento" che offrano agli acquirenti pubblici la possibilità di segnalare problemi di conformità al diritto del lavoro o al diritto sociale. [OPZIONE SELEZIONATA]
6. I requisiti di trasparenza nel subappalto dovrebbero essere rafforzati per garantire il rispetto degli obblighi sociali e del lavoro esistenti. [OPZIONE SELEZIONATA]
7. È opportuno fissare obiettivi non vincolanti in materia di appalti pubblici socialmente responsabili a livello dell'UE e degli Stati membri, accompagnati da strategie o piani volti a garantirne il conseguimento. [OPZIONE SELEZIONATA]

8. Altro: Specificare:

Lei è "d'accordo" o "fortemente d'accordo" con il punto 3 sopra riportato. Quali dei seguenti elementi dovrebbero essere resi obbligatori? Selezionare tutte le opzioni applicabili:

1. Non dovrebbe essere possibile subappaltare un intero contratto a un unico subappaltatore.
2. Il subappalto oltre un certo livello dovrebbe essere limitato nei settori ad alto rischio di violazioni dei diritti dei lavoratori. [OPZIONE SELEZIONATA]
3. Nei settori ad alta intensità di manodopera poco qualificata, i criteri basati esclusivamente sul prezzo dovrebbero essere vietati, richiedendo invece il BPQR. [OPZIONE SELEZIONATA]
4. L'attuale motivo di esclusione facoltativo per le imprese che hanno violato gli obblighi applicabili in materia di diritto del lavoro o sociale dovrebbe essere reso obbligatorio.
5. La clausola sociale orizzontale dovrebbe includere anche gli obblighi in materia di diritti fondamentali e diritti umani.
6. Gli obiettivi di appalti pubblici socialmente responsabili dovrebbero essere resi obbligatori a livello dell'UE e degli Stati membri, accompagnati da strategie o piani volti a garantirne il raggiungimento.
7. Altro: Specificare:

Tema: Considerazioni sociali negli appalti pubblici – impatti

Contesto in cui si articola la Proposta

L'integrazione delle considerazioni sociali negli appalti pubblici genera impatti significativi non solo in termini di efficienza e qualità dei servizi, ma anche sotto il profilo della coesione sociale, della tutela dei diritti fondamentali e della promozione di un'economia sostenibile. Il quadro normativo europeo – in particolare l'articolo 76 della direttiva 2014/24/UE – riconosce tali effetti nel disciplinare le procedure semplificate per i servizi sociali e sanitari, richiedendo che l'aggiudicazione si basi sul miglior rapporto qualità-prezzo tenendo conto, tra l'altro, dei criteri di sostenibilità sociale e ambientale. Inoltre, l'articolo 77 della stessa direttiva autorizza gli Stati membri a riservare l'affidamento di servizi sociali ad organizzazioni senza scopo di lucro che persegano finalità sociali e reinvestano gli utili nell'interesse della comunità, creando uno spazio normativo specifico per l'economia sociale.

Dal punto di vista economico e istituzionale, la valorizzazione degli appalti socialmente responsabili comporta un duplice beneficio: da un lato, consente di raggiungere in modo più efficiente gli obiettivi di politica pubblica (es. inserimento lavorativo, parità di accesso, promozione delle pari opportunità); dall'altro, rafforza la legittimità democratica dell'azione amministrativa, promuovendo una visione della spesa pubblica come leva strategica per lo sviluppo inclusivo. Tali ricadute sono evidenti anche nel contesto italiano, dove il Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 36/2023) recepisce e amplia le facoltà previste dal diritto UE, introducendo un generale principio di valorizzazione dei profili sociali e ambientali nei contratti pubblici (art. 1, comma 2, lett. d) e prevedendo specifici obblighi di clausole sociali negli appalti ad alta intensità di manodopera (art. 57).

In sintesi, la normativa vigente consente già oggi un'ampia diffusione degli appalti pubblici socialmente responsabili. Tuttavia, per trasformare tale facoltà in prassi diffusa, è necessaria una revisione delle direttive che ne rafforzi il carattere cogente o, quantomeno, favorisca l'adozione sistematica attraverso strumenti premiali, chiarimenti normativi e modelli procedurali standard. Solo così sarà possibile realizzare pienamente il potenziale degli appalti pubblici come strumento strategico per l'attuazione dei diritti sociali sanciti dai Trattati europei.

Proposta

Quanto ritiene probabile che si verifichino i seguenti risultati a seguito di ulteriori incentivi nell'uso di appalti pubblici socialmente responsabili?

	Molto probabile	Abbastanza probabile	Nessun impatto	Poco probabile	Molto improbabile
Riduzione del rischio di violazioni del diritto del lavoro e sociale	X				
Rendere più difficile la partecipazione transfrontaliera			X		
Aumento delle possibilità di aggiudicazione degli appalti da parte degli offerenti dell'UE		X			
Miglioramento delle condizioni di lavoro	X				
Maggior onere amministrativo per gli offerenti dell'UE		X			

Aumento degli oneri amministrativi per gli acquirenti pubblici		X			
Aumentare l'occupazione nell'UE	X				
Maggiore partecipazione delle PMI			X		
Migliore qualità dei prodotti/servizi/lavori	X				
Aumento dei prezzi di prodotti / servizi / lavori		X			
Rilanciare l'industria dell'UE	X				
Aumento dei costi per gli offerenti dell'UE		X			
Riduzione della concorrenza			X		
Riduzione della povertà e maggiore inclusione sociale	X				
Riduzione dei contenziosi			X		

Quanto ritiene probabile che si verifichino i seguenti risultati a seguito **dell'imposizione di ulteriori obblighi di appalti pubblici socialmente responsabili?**

	Molto probabile	Abbastanza probabile	Nessun impatto	Abbastanza improbabile	Molto improbabile
Riduzione della povertà e maggiore inclusione sociale	X				
Migliore qualità dei prodotti/servizi/lavori		X			
Rende più difficile la partecipazione transfrontaliera			X		
Maggior onere amministrativo per gli offerenti dell'UE		X			
Riduzione della concorrenza		X			
Miglioramento delle condizioni di lavoro	X				
Rilancio dell'industria dell'UE			X		

Rilanciare l'occupazione nell'UE		X			
Riduzione del rischio di violazioni del diritto del lavoro e sociale	X				
Aumento dei costi per gli offerenti dell'UE		X			
Maggiore partecipazione delle PMI			X		
Aumento degli oneri amministrativi per gli acquirenti pubblici		X			
Maggiori possibilità di aggiudicarsi gli appalti per gli offerenti dell'UE			X		
Riduzione dei contenziosi				X	
Aumento dei prezzi di prodotti/servizi/lavori		X			

Scheda di Approfondimento della Proposta

Nota Metodologica

La proposta è stata elaborata mediante un'analisi tecnica e normativa delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, con focus sulle disposizioni che consentono l'integrazione di clausole sociali (in particolare artt. 18, 67, 70 della direttiva 2014/24/UE. Le proposte suggerite mirano a rendere più incisivo l'impatto sociale degli appalti pubblici, con particolare attenzione alla tutela del lavoro, alla trasparenza e alla responsabilità lungo la catena di fornitura.

Contesto

Il diritto europeo in materia di appalti pubblici, come delineato nelle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, riconosce in modo espresso l'importanza dell'integrazione delle considerazioni sociali nella disciplina degli affidamenti pubblici. L'articolo 18, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure appropriate per garantire che gli operatori economici rispettino, nell'esecuzione degli appalti, gli obblighi sociali derivanti dal diritto nazionale, unionale e internazionale. A ciò si aggiungono disposizioni specifiche che consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di inserire requisiti e criteri di natura sociale sia nelle specifiche tecniche (art. 42), sia nei criteri di aggiudicazione (art. 67), sia nelle condizioni di esecuzione (art. 70), aprendo la strada a un utilizzo più ampio dei c.d. "appalti pubblici socialmente responsabili". Tuttavia, nonostante tale riconoscimento normativo, l'attuazione concreta di clausole e criteri sociali nelle procedure di gara è rimasta limitata, frammentata e spesso subordinata alla discrezionalità delle stazioni appaltanti. La prassi evidenzia che, in assenza di obblighi puntuali e linee guida applicative uniformi, le potenzialità trasformative degli appalti pubblici rimangono in gran parte inespresse. Ciò è ancor più rilevante in un contesto socioeconomico segnato da crescenti disuguaglianze, dalla necessità di rafforzare l'economia sociale, di garantire condizioni di lavoro dignitose e di sostenere la transizione demografica e generazionale.

Le proposte contenute nella presente sezione del Position Paper si inseriscono nella prospettiva di una riforma volta a trasformare la facoltà di integrare le considerazioni sociali in un principio sistematico e strutturale. Si mira, in particolare, a superare l'attuale approccio volontaristico, promuovendo una visione degli appalti pubblici come strumento di attuazione dei diritti sociali, in linea con gli obiettivi del Pilastro europeo dei diritti sociali, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. L'adozione di un quadro giuridico più vincolante e coerente potrà generare impatti rilevanti sia in termini di qualità della spesa pubblica che di promozione di un'economia equa, inclusiva e sostenibile.

Dati a supporto dell'interpretazione

L'integrazione delle considerazioni sociali nelle procedure di appalto rappresenta uno strumento efficace per promuovere condizioni di lavoro eque e una maggiore qualità delle prestazioni, riducendo al contempo il rischio di violazioni del diritto del lavoro e della normativa sociale. In tale prospettiva, il quadro normativo dell'Unione europea potrebbe ulteriormente incentivare il ricorso ad appalti pubblici socialmente responsabili, riconoscendo agli acquirenti pubblici una maggiore facoltà di valorizzare il rispetto di contratti collettivi e di standard sociali elevati, anche nell'ambito dei criteri di aggiudicazione. Un rafforzamento mirato dei requisiti di trasparenza lungo la catena di fornitura contribuirebbe a migliorare il controllo e la tracciabilità delle condizioni di esecuzione, perseguitando obiettivi di inclusione sociale e di miglioramento dell'occupazione, senza compromettere i principi di concorrenza e di qualità complessiva delle forniture e dei servizi.

Obiettivi attesi

L'attuazione delle proposte formulate nell'ambito della riforma del quadro giuridico europeo in materia di appalti pubblici mira a rafforzare in modo sostanziale il ricorso sistematico agli appalti pubblici socialmente responsabili, superando l'attuale approccio meramente facoltativo e promuovendo una coerenza normativa tra gli obiettivi sociali dell'Unione e le modalità di impiego della spesa pubblica. Tra gli obiettivi prioritari figura, in primo luogo, la riduzione del rischio di violazioni del diritto del lavoro e del diritto sociale nell'esecuzione dei contratti pubblici. Tali misure sono volte a garantire l'effettiva osservanza degli obblighi giuslavoristici da parte degli operatori economici, anche lungo la catena di fornitura.

L'introduzione di obiettivi non vincolanti a livello dell'Unione e degli Stati membri, accompagnati da strategie operative, rappresenta infine uno strumento utile per promuovere l'adozione diffusa e graduale degli appalti socialmente responsabili, incentivando le amministrazioni aggiudicatrici attraverso modelli standard, formazione e sistemi di monitoraggio dei risultati.

Nel medio-lungo periodo, l'attuazione di tali misure è suscettibile di produrre effetti positivi rilevanti: (i) un miglioramento generalizzato della qualità dei prodotti, servizi e lavori affidati; (ii) una maggiore inclusività del mercato degli appalti, con impatti positivi sull'occupazione e sulla partecipazione delle imprese radicate sul territorio europeo; (iii) una valorizzazione dell'economia sociale e del lavoro dignitoso; (iv) un rafforzamento della capacità delle amministrazioni pubbliche di utilizzare la leva contrattuale per finalità strategiche, in coerenza con il Pilastro europeo dei diritti sociali e con gli obiettivi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

In definitiva, la riforma proposta intende trasformare le considerazioni sociali da elemento accessorio a parametro strutturale e sistematico nella disciplina degli appalti pubblici, contribuendo in tal modo a rendere la spesa pubblica un vero strumento di sviluppo sostenibile, equo e inclusivo.

Proposta di eventuale Articolazione / Modifica Strumento Normativo

Articolo e comma	Proposta eventuale Articolazione / Modifica Strumento Normativo	Commenti
Art. 6 bis Direttiva 2014/24/UE – “Tutela dei diritti sociali nel settore degli appalti pubblici”	<p>Dopo l'art. 6 è aggiunto l'art. 6 bis, rubricato “Tutela dei diritti sociali nel settore degli appalti pubblici”:</p> <p>“1. Le amministrazioni aggiudicatrici, nell'applicazione della presente direttiva, persegono l'obiettivo di tutelare i diritti dei lavoratori e in particolare la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, il miglioramento delle condizioni di lavoro promuovendo un'occupazione più trasparente e prevedibile nel rispetto della Direttiva 2019/1152/UE, il principio della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore tra uomini e donne di cui alla Direttiva 2023/970/UE.</p> <p>2. Entro il 30 giugno con cadenza biennale, la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio in cui valuta, anche sulla base delle segnalazioni pervenute dalle amministrazioni aggiudicatrici, lo stato di attuazione dei diritti sociali nel settore degli appalti pubblici. Ove opportuno, la Commissione adotta le misure necessarie per intervenire in base alle conclusioni di detta relazione”.</p>	
Art. 58 Direttiva 2014/24/UE	Al par. 1, dopo il primo periodo, è aggiunto il seguente: “Le amministrazioni aggiudicatrici possono richiedere agli offerenti di stipulare un contratto collettivo pertinente con l'oggetto del contratto da affidare”.	
Art. 67 Direttiva 2014/24/UE	Al par. 2, dopo la lettera c) è aggiunto quanto segue: “d) la stipulazione di un contratto collettivo, pertinente con l'oggetto del contratto da affidare, che garantisca ai lavoratori impiegati nell'appalto tutele economiche e normative superiori a quelle garantite dal contratto collettivo richiesto dall'amministrazione aggiudicatrice quale criterio di selezione”	
Art. 67 Direttiva 2014/24/UE	Al par. 1, dopo il primo periodo, è aggiunto il seguente: “Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è sempre applicato qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare”	
Art. 71 Direttiva 2014/24/UE	Al par. 2, dopo il primo periodo, è aggiunto il seguente: “L'amministrazione aggiudicatrice, nei documenti di gara, possono altresì vietare agli offerenti di subappaltare a terzi parti dell'appalto in relazioni alle quali sussista, a motivato giudizio dell'amministrazione aggiudicatrice, un alto rischio di violazioni dei diritti dei lavoratori non altrimenti evitabili”.	

Eventuali commenti

Non presenti.

Proposta no. 10, Area di Intervento: Appalti pubblici di innovazione

Estratto dal Questionario:

"Per quanto riguarda gli appalti pubblici di innovazione, la valutazione ha concluso che il loro utilizzo rimane molto limitato negli Stati membri, rappresentando una quota marginale del valore e del volume totale degli appalti pubblici, nonostante il loro potenziale di stimolo all'innovazione."

Tema: Incentivazione degli Appalti pubblici di innovazione

Contesto in cui si articola la Proposta

Le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE hanno modernizzato il diritto degli appalti pubblici, includendo procedure volte all'innovazione e richiedendo strumenti digitali. In particolare, la Direttiva europea ha introdotto il dialogo competitivo e il partenariato per l'innovazione (art. 31), procedure che permettono alla pubblica amministrazione di identificare fabbisogni non ancora soddisfatti sul mercato e sviluppare in forma partecipativa nuovi prodotti/servizi. L'art. 31 stabilisce che il partenariato per l'innovazione è finalizzato a sviluppare *"prodotti, servizi o lavori innovativi"* e al loro successivo acquisto, condizionatamente al rispetto di *"livelli di prestazioni e costi massimi concordati"* con gli offerenti. Inoltre, i documenti preparatori della direttiva raccomandano alle stazioni appaltanti di impiegare gli acquisti come leva strategica per favorire l'innovazione e la qualità dei servizi pubblici. Sebbene tali direttive prevedano espressamente strumenti giuridici idonei a promuovere l'acquisto di soluzioni innovative, l'utilizzo effettivo degli appalti di innovazione da parte delle stazioni appaltanti rimane marginale. La valutazione ex post condotta dalla Commissione europea ha confermato che tali strumenti, pur formalmente disponibili, risultano di difficile applicazione a causa di barriere giuridiche, eccessiva complessità procedurale e incertezza interpretativa. Inoltre, la mancanza di una definizione giuridica chiara e univoca di *"appalto pubblico di innovazione"* a livello di diritto primario dell'Unione contribuisce alla frammentazione nell'attuazione, determinando un'applicazione eterogenea tra Stati membri. Ciò limita la possibilità di fare degli appalti un reale volano per la domanda di innovazione, come previsto dalle strategie dell'Unione in materia di transizione digitale, sostenibilità e rafforzamento dell'industria europea.

Dal punto di vista economico e sociale, gli appalti di innovazione alimentano la domanda pubblica di soluzioni tecnologiche all'avanguardia e promuovono l'integrazione tra settore pubblico, ricerca e imprese. Un più ampio ricorso agli appalti innovativi produce effetti sistematici positivi, ad esempio favorendo l'introduzione nella PA di soluzioni e tecnologie emergenti per migliorare i servizi ai cittadini e alle imprese; stimolando l'innovazione di mercato attraverso la spesa pubblica e creando nuove opportunità di *business*; infine, incrementando le competenze industriali presenti sul territorio europeo. La digitalizzazione rappresenta una dimensione imprescindibile dell'innovazione negli appalti pubblici.

Tuttavia, l'assenza di misure normative incentivanti e di strumenti operativi adattati alla realtà delle PMI innovative, delle start-up e dei fornitori ad alta intensità tecnologica si traduce in una perdita di opportunità per il mercato unico, in particolare nei settori strategici emergenti. In tale quadro, si ritiene necessario un intervento normativo mirato che, oltre a semplificare le condizioni di accesso alle procedure innovative, introduca meccanismi obbligatori o parametri minimi di utilizzo e favorisca la creazione di mercati di riferimento europei per soluzioni tecnologiche avanzate.

Proposta

In che misura concorda con le seguenti affermazioni relative agli appalti pubblici di innovazione?

	Fortemente d'accordo	D'accordo	Neutrale	Non d'accordo	Fortemente in disaccordo
1. Non sono necessarie modifiche al quadro giuridico esistente in materia di appalti pubblici di innovazione.				X	
2. La normativa dell'UE in materia di appalti pubblici dovrebbe incentivare ulteriormente gli appalti pubblici di innovazione.	X				
3. La normativa dell'UE in materia di appalti pubblici dovrebbe rendere obbligatori i requisiti relativi agli appalti pubblici di innovazione.			X		

Lei è "d'accordo" o "fortemente d'accordo" con il punto 2 sopra riportato. Quali dei seguenti elementi dovrebbero essere introdotti per incentivare ulteriormente il ricorso agli appalti pubblici di innovazione?

1. Il diritto dell'UE dovrebbe fornire una definizione giuridica chiara degli appalti pubblici di innovazione.
2. Il diritto dell'Unione europea dovrebbe semplificare e rimuovere le condizioni giuridiche per facilitare il ricorso a procedure di appalto volte all'acquisto di soluzioni innovative, quali i partenariati per l'innovazione o il dialogo competitivo. [OPZIONE SELEZIONATA]
3. Gli acquirenti pubblici dovrebbero poter acquistare più facilmente soluzioni innovative direttamente dalle start-up attraverso la creazione di una procedura specifica. [OPZIONE SELEZIONATA]
4. È opportuno introdurre un meccanismo "rispetta o spiega" per promuovere il ricorso a consultazioni preliminari di mercato nell'acquisto di soluzioni innovative, limitare le garanzie finanziarie eccessive o consentire ai fornitori di conservare i diritti di proprietà intellettuale. [OPZIONE SELEZIONATA]
5. La Commissione dovrebbe promuovere l'ingegneria del valore in relazione agli appalti pubblici di innovazione. [OPZIONE SELEZIONATA]
6. È opportuno fissare obiettivi non vincolanti per gli appalti pubblici di innovazione a livello dell'UE e degli Stati membri, accompagnati da strategie o piani per garantirne il raggiungimento.
7. La Commissione dovrebbe promuovere l'aggregazione della domanda in caso di esigenze simili tra gli acquirenti pubblici (ad esempio, appalti collaborativi da parte di più acquirenti pubblici). [OPZIONE SELEZIONATA]
8. La Commissione dovrebbe istituire una piattaforma dell'UE in cui tutte le sfide dell'UE in materia di innovazione nel settore pubblico siano comunicate ai fornitori di soluzioni innovative, comprese le start-up e le PMI innovative.
9. Altro: Specificare:

Sei "d'accordo" o "fortemente d'accordo" con il punto 3 sopra riportato. Quali dei seguenti elementi dovrebbero essere resi obbligatori? **[NON APPLICABILE]**

1. Gli obiettivi obbligatori per gli appalti pubblici di innovazione dovrebbero essere fissati a livello dell'UE
2. e a livello degli Stati membri, accompagnati da strategie o piani per garantirne il raggiungimento.
3. Consultazioni preliminari di mercato al momento dell'acquisto di soluzioni innovative. Limitazione delle garanzie finanziarie eccessive nell'acquisto di soluzioni innovative. Garantire che i fornitori mantengano i diritti di proprietà intellettuale.
4. Altro: Specificare:

Tema: Appalti pubblici di innovazione - impatti

Contesto in cui si articola la Proposta

Gli appalti pubblici di innovazione, se correttamente incentivati e implementati, sono suscettibili di produrre effetti significativi sul piano economico, industriale, sociale e istituzionale, tanto a livello europeo quanto nazionale. Le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE già riconoscono la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di avvalersi di strumenti orientati all'innovazione, quali il dialogo competitivo (art. 30 direttiva 2014/24/UE), il partenariato per l'innovazione (art. 31 direttiva 2014/24/UE) e la procedura con negoziazione (art. 29 direttiva 2014/24/UE). Tuttavia, il ricorso a tali strumenti resta limitato nella prassi, come attestato dalla valutazione ex post condotta dalla Commissione europea, che ha messo in luce ostacoli applicativi legati alla complessità procedurale, all'incertezza giuridica e alla frammentazione interpretativa a livello degli Stati membri.

Un ampliamento strutturale dell'uso degli appalti di innovazione determinerebbe ricadute positive in almeno tre direzioni fondamentali. In primo luogo, gli appalti innovativi rappresentano uno strumento di politica industriale in grado di generare domanda pubblica qualificata, orientata allo sviluppo di soluzioni tecnologiche avanzate nei settori strategici (energia, mobilità, sanità, digitale). La possibilità per gli acquirenti pubblici di co-sviluppare soluzioni con gli operatori economici contribuisce a stimolare l'innovazione "di frontiera", a consolidare filiere produttive europee e a ridurre la dipendenza tecnologica da Paesi terzi, in linea con gli obiettivi di autonomia strategica dell'UE. Il Green Deal europeo e il Digital Europe Programme includono esplicitamente gli appalti pubblici come leva per il rafforzamento della base industriale e per l'adozione su larga scala di tecnologie sostenibili.

Dal punto di vista tecnico e istituzionale, l'introduzione di appalti orientati all'innovazione consente alle amministrazioni pubbliche di rispondere con maggiore efficacia a bisogni complessi e mutevoli della collettività, attraverso l'accesso a soluzioni personalizzate, efficienti e ad alto contenuto tecnologico. La digitalizzazione dei processi, obbligatoria ai sensi del nuovo Codice dei contratti pubblici italiano (D.Lgs. 36/2023, artt. 19-36), costituisce un volano per la diffusione di modelli di *procurement* più agili e trasparenti, riducendo i tempi procedurali, aumentando la tracciabilità e migliorando l'interoperabilità tra sistemi informatici.

Infine, gli appalti di innovazione possono favorire l'accesso delle PMI, delle start-up e dei centri di ricerca ai mercati pubblici, grazie a meccanismi di partecipazione più flessibili, a procedure collaborative (es. consultazioni preliminari di mercato) e all'adozione di criteri di aggiudicazione orientati alla qualità. Ciò si traduce in una maggiore diffusione dell'innovazione nei territori, in un aumento dell'occupazione ad alta qualificazione e in un rafforzamento dell'ecosistema europeo della conoscenza. Il coinvolgimento diretto delle imprese nei processi di innovazione pubblica promuove anche la responsabilità sociale d'impresa, stimolando investimenti in ricerca e formazione. La Commissione europea ha riconosciuto che il

rafforzamento della capacità innovativa degli acquirenti pubblici rappresenta un elemento chiave per la resilienza dell'Unione e la sostenibilità dei sistemi di welfare.

In sintesi, un uso sistematico degli appalti pubblici di innovazione, accompagnato da un adeguato supporto normativo e operativo, contribuisce a coniugare l'efficienza della spesa pubblica con la promozione dell'industria europea, la tutela dell'interesse generale e il miglioramento continuo della qualità dei servizi offerti ai cittadini.

Proposta

Quanto ritiene probabile che si verifichino i seguenti risultati a seguito **dell'incentivazione** degli appalti pubblici nell'ambito dell'innovazione?

	Molto probabile	Abbastanza probabile	Nessun impatto	Abbastanza improbabile	Molto improbabile
Aumento degli oneri amministrativi per gli acquirenti pubblici		X			
Riduzione dei contenziosi			X		
Migliore qualità dei prodotti/servizi/lavori		X			
Accesso più facile agli appalti transfrontalieri all'interno dell'UE		X			
Aumentare l'occupazione nell'UE		X			
Riduzione della concorrenza		X			
Aumento dei prezzi di prodotti/servizi/lavori			X		
Aumento dei costi per gli offerenti dell'UE			X		
Maggiore partecipazione delle PMI		X			
Promuovere l'innovazione nell'UE	X				
Maggior onere amministrativo per gli offerenti dell'UE		X			
Impulso all'industria dell'UE	X				
Maggiore possibilità di aggiudicarsi gli appalti da parte degli offerenti dell'UE		X			

Quanto ritiene probabile che si verifichino i seguenti risultati a seguito **dell'obbligo** di appalti pubblici per l'innovazione?

	Molto probabile	Abbastanza probabile	Nessun impatto	Abbastanza improbabile	Molto improbabile
Maggior onere amministrativo per gli offerenti dell'UE	X				
Migliore qualità dei prodotti/servizi/lavori	X				
Riduzione della concorrenza				X	
Rilancio dell'industria dell'UE		X			
Aumento dei costi per gli offerenti dell'UE		X			
Maggiori possibilità di aggiudicarsi gli appalti per gli offerenti dell'UE		X			
Rilancio dell'occupazione nell'UE		X			
Riduzione dei contenziosi				X	
Aumento degli oneri amministrativi per gli acquirenti pubblici		X			
Aumento dei prezzi di prodotti/servizi/lavori		X			
Incremento dell'innovazione nell'UE		X			
Accesso più facile agli appalti transfrontalieri all'interno dell'UE		X			
Maggiore partecipazione delle PMI		X			

Scheda di Approfondimento della Proposta

Nota Metodologica

La proposta si basa su un'analisi normativa degli strumenti previsti dalle direttive del 2014 per favorire l'innovazione negli appalti (artt. 29–31 della direttiva 2014/24/UE). Sono state suggerite alcune misure che puntano a incentivare l'adozione sistematica di appalti innovativi, semplificando le procedure, valorizzando il dialogo con il mercato e migliorando l'accesso per start-up e PMI innovative.

Contesto

La crescente centralità dell'innovazione nelle politiche pubbliche europee e nazionali rende urgente un intervento organico volto a rafforzare il ruolo strategico degli appalti pubblici come leva per promuovere ricerca, sviluppo e diffusione di soluzioni tecnologiche avanzate. La normativa attualmente in vigore – in

particolare le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE – ha introdotto strumenti giuridici innovativi, volti a superare le rigidità procedurali del procurement tradizionale e a stimolare l'offerta di soluzioni non ancora presenti sul mercato. Tuttavia, l'analisi condotta dalla Commissione europea nel 2021 ha evidenziato una limitata applicazione di tali strumenti da parte degli Stati membri, dovuta a fattori quali la complessità delle regole, l'assenza di una definizione normativa chiara di "appalto innovativo", il timore di contenzioso e una scarsa capacità di progettazione da parte delle stazioni appaltanti.

Alla luce di queste criticità, la proposta n. 10 si inserisce nel quadro della revisione in corso delle direttive del 2014, con l'obiettivo di incentivare in modo strutturale il ricorso agli appalti pubblici di innovazione, superando gli ostacoli normativi e applicativi attualmente riscontrati. Le misure proposte comprendono, tra le altre: la previsione di una definizione univoca e vincolante di appalto pubblico di innovazione, l'introduzione di un obbligo proporzionale per gli acquirenti pubblici di considerare l'utilizzo delle relative procedure, la possibilità di valorizzare la titolarità intellettuale nei criteri di aggiudicazione, il potenziamento delle consultazioni preliminari di mercato e il sostegno alla diffusione di pratiche innovative anche attraverso l'uso della digitalizzazione.

Questa strategia mira a promuovere un uso più efficiente e mirato della spesa pubblica, rafforzando al contempo l'ecosistema europeo dell'innovazione, la competitività delle imprese – in particolare delle PMI e delle start-up – e la capacità delle pubbliche amministrazioni di rispondere in modo efficace alle sfide sociali e tecnologiche della transizione digitale e verde. Gli appalti innovativi, in tale prospettiva, non rappresentano soltanto un'opzione tecnica, ma un vero e proprio strumento di politica industriale e di governance intelligente.

Dati a supporto dell'interpretazione

Considerando che gli appalti pubblici di innovazione costituiscono una leva strategica per stimolare la capacità competitiva e tecnologica dell'industria dell'Unione europea, favorendo lo sviluppo e l'adozione di soluzioni ad elevato valore aggiunto. In tale ottica, il quadro normativo potrebbe incentivare ulteriormente il ricorso a procedure di appalto orientate all'acquisizione di soluzioni innovative, attraverso una semplificazione e una maggiore chiarezza delle modalità di utilizzo degli strumenti esistenti. Pur comportando potenzialmente un incremento degli oneri amministrativi nella fase di programmazione e gestione delle procedure, tale approccio risulterebbe compensato da un miglioramento della qualità delle forniture e dei servizi, nonché da effetti positivi in termini di efficienza, sostenibilità e modernizzazione delle infrastrutture e dei servizi pubblici.

Obiettivi attesi

L'attuazione delle misure proposte nell'ambito della presente riforma mira a rafforzare il ruolo strategico degli appalti pubblici di innovazione come strumento funzionale alla transizione digitale e alla competitività industriale dell'Unione. La definizione chiara e vincolante di appalto innovativo, unita all'introduzione di incentivi normativi e operativi per il ricorso alle relative procedure, consentirebbe di superare le incertezze interpretative e la frammentazione applicativa che ne ostacolano attualmente la diffusione.

L'obiettivo principale è rendere sistematico l'utilizzo degli strumenti di appalto innovativo – quali il partenariato per l'innovazione, il dialogo competitivo e le consultazioni preliminari di mercato – da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, mediante la rimozione degli ostacoli giuridici, la semplificazione delle condizioni procedurali e la previsione di meccanismi di stimolo (es. obbligo del tipo "comply or explain"). In questa prospettiva, il ricorso alle consultazioni preliminari costituirebbe una prassi ordinaria, volta a rafforzare la capacità progettuale delle stazioni appaltanti e a migliorare la corrispondenza tra fabbisogni pubblici e offerta innovativa.

Un ulteriore obiettivo atteso è la facilitazione dell'accesso diretto delle start-up e delle PMI innovative agli appalti pubblici, attraverso la creazione di una procedura specifica e l'alleggerimento delle barriere di accesso (es. requisiti di garanzia sproporzionati o clausole limitative sulla proprietà intellettuale). In tal modo si favorirebbe lo sviluppo di un mercato europeo dinamico e concorrenziale dell'innovazione, sostenendo le filiere strategiche e promuovendo la sovranità tecnologica dell'Unione.

L'introduzione dell'ingegneria del valore come criterio guida nelle procedure innovative mira, inoltre, a garantire una maggiore qualità dei prodotti e dei servizi acquistati, valutando non solo il costo, ma anche la sostenibilità, l'efficienza funzionale e il ciclo di vita della soluzione proposta. Sebbene tale evoluzione possa comportare un aumento dell'onere amministrativo per gli operatori economici, in particolare in fase di offerta, essa risulta giustificata dalla prospettiva di un utilizzo più efficiente e mirato delle risorse pubbliche.

Nel complesso, l'implementazione delle proposte avanzate permetterebbe di: (i) stimolare in modo strutturale l'adozione di soluzioni tecnologiche innovative da parte delle amministrazioni pubbliche; (ii) rafforzare la capacità progettuale e il dialogo con il mercato; (iii) ampliare la partecipazione degli operatori innovativi europei, in particolare PMI e start-up; (iv) sostenere la competitività e la resilienza industriale dell'Unione; (v) migliorare la qualità e la sostenibilità dei servizi pubblici mediante approcci orientati al valore. Tali obiettivi risultano coerenti con gli orientamenti strategici dell'Unione europea in materia di innovazione, digitalizzazione e autonomia strategica, e contribuiscono a rendere l'appalto pubblico uno strumento attivo di politica industriale, economica e sociale.

Proposta no. 11, Area di Intervento: esempio: Operatività delle Società Pubbliche "Società Legali"

Tema: Esclusione dell'applicazione delle Direttive per attività c.d. no-core

Contesto in cui si articola la Proposta

L'Articolo 29, Paragrafo 3, della Direttiva 2014/25/UE esclude dall'ambito di applicazione della medesima gli affidamenti nell'ambito dei c.d. Settori Speciali che vengono disposti da un ente aggiudicatore ad una "impresa collegata", a condizione che siano soddisfatti i criteri di cui al successivo Paragrafo 4.

Più nello specifico, le condizioni che devono sussistere congiuntamente per procedere all'affidamento senza ricorrere all'applicazione delle procedure ad evidenza pubblica di cui alla Direttiva 2014/25/UE possono essere così sintetizzati:

1. l'affidamento dell'appalto di lavori, servizi e forniture venga disposto nell'ambito dei c.d. Settori Speciali;
2. il soggetto che dispone l'affidamento sia un ente aggiudicatore;
3. il soggetto affidatario sia una "impresa collegata" all'ente aggiudicatore (*rectius*, controllata da quest'ultimo);
4. almeno l'80 % del fatturato totale medio realizzato dall'impresa collegata negli ultimi tre anni provenga dai lavori, servizi o forniture (a seconda dell'oggetto dell'appalto) eseguiti o prestati a favore dell'ente aggiudicatore.

Per meglio comprendere la portata del requisito di cui al punto 3, la nozione di "impresa collegata" – se interpretata alla luce dei criteri del diritto interno e, in particolare, quelli di cui all'art. 2359 c.c. – va ricondotta alla nozione di controllo.

Sul punto, infatti, il Paragrafo 2 prevede che per "impresa collegata" si debba intendere qualsiasi impresa:

- a. su cui l'ente aggiudicatore possa esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante; oppure
- b. che possa esercitare un'influenza dominante sull'ente aggiudicatore; oppure
- c. che, come l'ente aggiudicatore, sia soggetta all'influenza dominante di un'altra impresa in virtù di rapporti di proprietà, di partecipazione finanziaria oppure di norme interne.

Per quanto precede, dunque, quando l'Articolo 29 della Direttiva 2014/25/UE fa riferimento ad "imprese collegate" all'ente aggiudicatore, per esse debbono intendersi le imprese controllate da quest'ultimo.

La Direttiva 2014/25/UE – nella sua versione vigente – pone alcune tematiche, soprattutto nell'ambito del processo di progressiva integrazione verticale dei gruppi di imprese che operano nei c.d. Settori Speciali, per tale intendendosi l'acquisizione, da parte di una impresa pubblica che opera a monte della filiera, il controllo di più fasi della catena del valore, dal fornitore (a monte) al cliente (a valle), per controllare produzione, qualità e costi, aumentando efficienza e riducendo dipendenze da soggetti esterni.

Se è vero, infatti, che sussistendo congiuntamente tutti i requisiti sopra elencati, l'ente aggiudicatore è in grado di affidare lavori, servizi o forniture ricadenti tra i c.d. Settori Speciali ad una propria impresa collegata (*rectius*, ad una propria impresa controllata) senza doversi attenere alle regole dell'evidenza pubblica previste dalla Direttiva 2014/25/UE, analoga "semplificazione" non vale – allo stato – per gli affidamenti disposti dalle imprese controllate ("collegate", nel lessico della Direttiva) anche quando tali affidamenti siano connotati da un nesso di strumentalità estremamente sfumato rispetto alle attività proprie dei c.d. Settori Speciali.

Infatti, una società che opera a valle della filiera, una volta integrate nel gruppo di imprese pubbliche operanti nel settore speciale, diviene essa stessa una impresa pubblica che opera nei c.d. Settori Speciali ed è pertanto attratta nell'ambito di applicazione della Direttiva 2014/25/UE, ancorché la relativa attività può dirsi solo latamente strumentale a quella svolta dalle altre società del gruppo nei c.d. Settori Speciali.

Un siffatto contesto normativo, recepito anche dal legislatore nazionale italiano nel Codice dei Contratti Pubblici vigente, rischia di pregiudicare in particolare il virtuoso fenomeno dell'integrazione verticale o della c.d. "verticalizzazione" dei gruppi di imprese che vedono, al loro vertice, un'amministrazione aggiudicatrice e che svolgono molteplici e variate attività di cui (i) alcune direttamente riconducibili ai c.d. Settori Speciali, (ii) altre strumentali a quelle proprie dei c.d. Settori Speciali e (iii) altre ancora del tutto svincolate o, comunque, solo latamente strumentali a quelle svolte nei c.d. Settori Speciali.

Infatti, in siffatte ipotesi si determina la complessa e articolata situazione in cui:

- (i) l'ente aggiudicatore al vertice del gruppo, a condizione che sussistano tutti i requisiti, può affidare lavori, servizi e forniture nel campo dei c.d. Settori Speciali a imprese "collegate" (*rectius, controllate*) senza dover necessariamente attivare le procedure ad evidenza pubblica di cui alla Direttiva 2014/25/UE;
- (ii) l'impresa "collegata" (*rectius, controllata*) e dunque facente parte del medesimo gruppo – per i motivi di cui sopra – è chiamata ad applicare le procedure evidenziali dettate dalla Direttiva 2014/25/UE anche quando deve approvvigionarsi di lavori, servizi e forniture latamente "strumentali" e solo indirettamente riconducibili ai c.d. Settori Speciali.

Tale circostanza comporta molteplici difficoltà che rischiano di pregiudicare la crescita - in termini numerici - e lo sviluppo - in termini dimensionali - di fenomeni di integrazione verticale di gruppi con al vertice enti aggiudicatori che operano anche nei c.d. Settori Speciali, con tutti i pregiudizi in termini di competitività che ne possono derivare per l'UE e per i singoli Stati membri. E ciò anche in considerazione del fatto che i mercati di valle ove operano le c.d. Società Legali sono caratterizzati dalla presenza di numerosi competitor privati, quest'ultimi non soggetti ad alcun vincolo di evidenza pubblica.

Di qui la necessità di rivedere legislazione comunitaria vigente al fine di consentire che le c.d. Società Legali che svolgano attività solo latamente strumentali rispetto a quelle che rientrano tra i c.d. Settori Speciali – pur rimanendo imprese pubbliche – non siano tenute ad applicare le procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento di lavori, servizi e forniture.

Proposta

Per tutto quanto precede, dunque, la presente Proposta di modifica mira – come si anticipava – a consentire che le società "collegate" (*rectius, controllate*) da enti aggiudicatori, ma che abbiano per oggetto sociale attività del tutto avulse rispetto a quelle che rientrano tra i c.d. Settori Speciali – pur rimanendo imprese pubbliche – non siano tenute ad applicare le procedure ad evidenza pubblica nel momento in cui procedono all'affidamento di lavori, servizi e forniture, a prescindere che tali lavori, servizi o forniture possano dirsi "strumentali" e/o indirettamente collegati ai c.d. Settori Speciali.

A tal fine si intende proporre una diretrice di intervento che prevede una modifica della disciplina vigente in materia di appalti aggiudicati tale da aggiungere – oltre alla deroga di cui all'Articolo 29, Paragrafo 3 – un ulteriore caso di esclusione per gli affidamenti disposti dalle Società Legali aventi ad oggetto contratti solo latamente strumentali all'attività che le altre società del gruppo svolgono nei c.d. Settori Speciali.

Scheda di Approfondimento della Proposta

Nota Metodologica

La proposta si fonda su un'analisi della disciplina prevista dall'Articolo 29 della Direttiva 2014/25/UE in materia di affidamenti nei Settori Speciali tra enti aggiudicatori e imprese collegate. L'approfondimento ha evidenziato le criticità derivanti dall'applicazione delle procedure di evidenza pubblica alle società controllate che svolgono attività solo latamente strumentali o del tutto avulse dai Settori Speciali. Sulla base di tale analisi, viene proposta un'estensione delle ipotesi di esclusione dall'ambito di applicazione della Direttiva, finalizzata a consentire a tali società di procedere agli affidamenti senza ricorso alle procedure evidenziali.

Contesto

Si rimanda quanto descritto sopra.

Dati a supporto dell'interpretazione

Considerando che l'Articolo 29 della Direttiva 2014/25/UE consente, al ricorrere di specifici requisiti (tra cui la nozione di impresa collegata/controllata e la soglia dell'80% del fatturato medio), l'affidamento diretto nei Settori Speciali dall'ente aggiudicatore verso la propria controllata, emerge un disallineamento applicativo nel caso inverso. Le società controllate, infatti, una volta integrate nel gruppo e attratte nell'ambito di applicazione della Direttiva, sono tenute ad applicare le procedure di evidenza pubblica anche per approvvigionamenti solo latamente strumentali ai Settori Speciali. Tale assetto rischia di ostacolare lo sviluppo di fenomeni di integrazione verticale, incidendo sulla competitività delle imprese pubbliche nei mercati di valle, dove operano competitor privati non soggetti a vincoli analoghi. Ne deriva l'esigenza di prevedere un'ulteriore esclusione per gli affidamenti delle società controllate riferiti ad attività del tutto avulse o solo indirettamente collegate ai Settori Speciali.

Obiettivi attesi

L'implementazione della proposta mira, in primo luogo, a superare l'attuale asimmetria regolatoria che, pur consentendo all'ente aggiudicatore di affidare a un'impresa controllata senza ricorso alle procedure di evidenza pubblica al ricorrere dei presupposti previsti dall'Articolo 29 della Direttiva 2014/25/UE, continua invece a imporre alle società controllate l'applicazione delle medesime procedure anche in relazione ad affidamenti connessi ad attività solo latamente strumentali o del tutto avulse dai Settori Speciali. In tale prospettiva, l'introduzione di un ulteriore caso di esclusione contribuirebbe a favorire il virtuoso sviluppo dei processi di integrazione verticale all'interno dei gruppi di imprese pubbliche, sostenendone la crescita e l'evoluzione dimensionale, con effetti positivi in termini di efficienza organizzativa, controllo dei costi e riduzione della dipendenza da soggetti esterni. Al contempo, la proposta consentirebbe di ridurre gli svantaggi competitivi che attualmente possono gravare sulle società operanti nei mercati di valle, nei quali sono presenti numerosi competitor privati non soggetti ad analoghi vincoli di evidenza pubblica. Ne deriverebbe, in definitiva, una maggiore coerenza del quadro applicativo e una semplificazione operativa per le c.d. Società Legali controllate, preservandone la natura di imprese pubbliche ma consentendo loro di procedere con maggiore flessibilità nell'affidamento di lavori, servizi e forniture relativi ad attività non riconducibili ai Settori Speciali o soltanto indirettamente collegate ad essi.

Proposta di eventuale Articolazione / Modifica Strumento Normativo

Articolo e comma	Proposta eventuale Articolazione / Modifica Strumento Normativo	Commenti
Articolo 7	Dopo il secondo periodo è aggiunto il seguente: "La presente direttiva non si applica agli appalti aggiudicati da un'impresa collegata ad un ente aggiudicatore quando l'oggetto dell'appalto risulti indirettamente strumentale allo svolgimento, da parte del predetto ente aggiudicatore, di una delle attività descritte agli articoli da 8 a 14"	

Eventuali commenti

Non presenti.

Proposta no. 12, Area di Intervento: Integrazione della Direttiva 2016/23/UE

Tema: Previsione del procedimento Unsolicited Proposal (USP) per l'affidamento delle Concessioni

Contesto in cui si articola la Proposta

La Direttiva comunitaria sulle concessioni 2014/23/EU (Direttiva), distinta dalle altre due direttive sugli appalti ordinari 2014/24/EU e speciali 2014/25/EU, ha rappresentato di per sé una innovazione rilevante che evidenzia l'importanza che i contratti di concessione o di Partenariato Pubblico Privato (PPP) hanno assunto nel mercato europeo del public procurement.

La Direttiva, forte dell'evoluzione comunitaria che parte dalla Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni del 2000, pubblicata sulla GUCE il 24 aprile 2000, (Comunicazione), approda ad una definizione di concessione che coglie *l'ubi consistam* nella permanenza del rischio operativo in capo al soggetto privato; inoltre, ha unificato le concessioni di lavori e di servizi indicando il metodo di stima del valore e una sola soglia per la pubblicazione del bando di gara sulla GUCE.

La Direttiva, nell'art. 5, comma 1, puntualizza cosa comporta l'aggiudicazione di una concessione, in altre parole quale sia il contenuto necessario di un contratto di concessione: *i.e.* il trasferimento al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi.

In questa sede è opportuno richiamare il fatto che il rischio operativo, a cui il privato deve essere esposto, può riguardare il lato della domanda e dell'offerta configurando così un'ampissima gamma contrattuale che prescinde dal metodo di remunerazione del concessionario tramite tariffe pagate dai privati cittadini o da un canone corrisposto dalla PA.

La maturità del mercato del PPP in Europa è evidenziata dal rapporto EPEC 2024¹ (European PPP Expertise Centre): sono state concluse 39 operazioni di partenariato pubblico-privato per un valore complessivo di 11,47 miliardi di euro, il valore del mercato è diminuito del 17% rispetto al 2023. Il numero di progetti conclusi è aumentato del 2,6%, con 39 progetti nel 2024 contro i 38 del 2023. La Grecia è stata il mercato più grande in termini di valore, mentre il Belgio ha guidato la classifica per numero di progetti, 11 paesi hanno concluso almeno un progetto di partenariato pubblico-privato, rispetto ai 13 del 2023. I trasporti sono stati il settore più grande in termini di valore. L'istruzione è stato il settore più grande in termini di numero di progetti. Oltre il 61% delle operazioni conclusive riguardava partenariati pubblico-privati finanziati dal governo come opere fredde.

Nel 2024, il valore complessivo delle operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP) che hanno raggiunto il *closing* nel mercato europeo, è stato pari a 11,47 miliardi di euro, con un calo del 17% rispetto al 2023 (13,9 miliardi di euro).

I contratti di PPP costituiscono, pertanto, l'articolato contrattuale che consente di affrontare la complessità delle sfide, in termini di progettazione, realizzazione e gestione di opere e servizi pubblici, che i Governi europei si attendono di affrontare in futuro.

I contratti di PPP centrano il loro obiettivo quando riescono a stimolare l'innovazione presente sul mercato e contemporaneamente a metterla al servizio del soddisfacimento dell'interesse pubblico, tanto più si riesce ad ottenere l'allineamento dell'operazione all'interesse pubblico tanto maggiore è il benessere sociale conseguito: la procedura di affidamento non è, chiaramente, neutrale rispetto a questo obiettivo.

¹ EPEC, *Market Update, Review of the European public-private partnership market in 2024*, March 2025.

Proposta

Inserire nella Direttiva 2014/23/UE il procedimento di Unsolicited Proposal (USP) per l'affidamento dei contratti di concessione o di PPP.

L'USP è una proposta spontanea avanzata da un soggetto privato alla PA per realizzare un progetto di PPP. La PA deve, tuttavia, gestire il meccanismo di valutazione della proposta ricevuta spontaneamente, negoziarla per allinearla ai propri interessi e, infine, metterla in gara concorrenziale per il suo affidamento individuando il concessionario.

La tecnica regolatoria della Direttiva dovrebbe prevedere le due fasi in cui è scomponibile la procedura:

- 1) la prima fase di presentazione spontanea dell'USP da parte dell'operatore economico, la sua valutazione e la eventuale negoziazione cooperativa con la PA;
- 2) la seconda fase concorrenziale in cui la proposta definita e approvata in precedenza è posta a base di gara;
- 3) i requisiti di qualificazione dell'operatore economico nella prima fase, gli incentivi alla presentazione dell'USP e i contenuti dell'USP sono rimessi alla regolazione domestica dei singoli Stati mentre la seconda fase deve seguire le regole di affidamento in termini di qualificazione, pubblicità, trasparenza, concorrenzialità previsti per l'affidamento delle concessioni.

Scheda di Approfondimento della Proposta

Nota Metodologica

La Direttiva lascia ampia autonomia procedurale per l'aggiudicazione dei contratti di PPP, infatti, a tenore dell'art. 30, comma 1 "L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore sono liberi di organizzare la procedura per la scelta del concessionario fatto salvo il rispetto della presente Direttiva". Inoltre "la concezione della procedura di aggiudicazione della concessione deve rispettare i principi enunciati nell'articolo 3", per cui "Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori trattano gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminatorio e agiscono con trasparenza e proporzionalità".

A questo riguardo la Direttiva consentirebbe già di procedere in autonomia per gli Stati di utilizzare l'USP, tuttavia l'inserimento nella Direttiva genera una omogeneizzazione applicativa e un chiaro impulso per sostenere l'incremento degli affidamenti dei contratti di concessione.

Contesto

Istituzioni pubbliche e private hanno da tempo redatto delle linee guida per la gestione delle USP inserendole in quelle generali del PPP o redigendo dei manuali specifici. In circa il 62% dei paesi OCSE, la presentazione, la valutazione e la realizzazione dei progetti ad iniziativa privata è disciplinata da una normativa specifica.

Ad esempio:

1. European Bank for Reconstruction and Development, *Unsolicited proposals and direct negotiations, PPP regulatory guidelines collection*, Volume I, 2024;
2. World Bank, *Policy guidelines for managing unsolicited proposals in infrastructure projects*, volume I, II e III, 2017;
3. PPIAF, *Unsolicited Proposals – An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs*, 2014;
4. UNCITRAL, *Legislative Guide on Public-Private Partnerships*, 2020;
5. UNECE, *Standard on Public-Private Partnerships / Concession Legal Framework in support of the Sustainable Development Goals and its Accompanying Guide*, 2023.

Dati a supporto dell'interpretazione

Il principio di concorrenzialità nella Direttiva è applicato in modo “puro” per l'affidamento delle concessioni, utilizzando le procedure aperte e ristrette (Auction) riconosciute, la Direttiva ammette anche la negoziazione (Negotiation) negli affidamenti diretti, in casi molto circoscritti di procedure senza previa pubblicazione del bando, prevista, ad esempio, all'art. 32 della Direttiva 2014/24/UE settori ordinari o all'art. 50 della Direttiva 2014/25/UE settori speciali.

La deroga al principio puro della concorrenzialità nella Negotiation consente di allineare completamente l'offerta dell'operatore economico ai desiderata della PA, conseguendo un altro principio del Trattato, quello del risultato.

In ragione delle caratteristiche del contratto di PPP da affidare (contratto complesso) si dovrebbe guardare ad un terzo possibile percorso di aggiudicazione, tra Auction e Negotiation, che consenta di cogliere l'innovazione e al tempo stesso di “asciugare” le rendite di posizione che naturalmente incorpora l'innovazione presente nel mercato.

La concorrenza è certamente uno dei valori centrali anche per l'affidamento dei contratti complessi di PPP, dove tutti gli attori hanno pari dignità e la PA, che può regolare questo mercato, deve dotarsi di un metodo flessibile di richiesta (domanda) per rispondere reattivamente al mutare delle proprie esigenze, cavalcando i vantaggi che scaturiscono, appunto, sia dalla negoziazione diretta che dal confronto concorrenziale.

I contratti complessi di PPP si connotano per una forte componente di innovazione, laddove manchi questa componente sono efficaci le tradizionali procedure aperte o ristrette di affidamento delle concessioni, sempre utilizzando il criterio dell'OEV per selezionare l'offerta migliore.

L'innovazione è l'elemento che la PA deve cogliere, ed è la ragione per cui comunque l'alternativa tra Auction e Negotiation fallisce nel portare a termine questa “compito”.

L'Auction fallisce perché la gara deve avere un progetto predefinito dalla stessa PA, sul quale si confrontano i concorrenti mediante la presentazione delle offerte valutate con l'OEV, ma proprio per questo motivo l'innovazione se c'è è limitata solo a quella che la stessa PA può autonomamente concepire.

La Negotiation fallisce l'obiettivo di cogliere la migliore innovazione, non solo per i ristretti ambiti di applicazione consentiti dall'ordinamento comunitario, ma anche perché è un procedimento che nel migliore dei casi “paga” eccessivamente l'innovazione prescelta. La conclusione a cui si perviene è che per l'aggiudicazione dei contratti di PPP la tradizionale alternativa Auction o Negotiation, comunque, non consente di massimizzare i benefici per la PA in termini di costi e, soprattutto, di ricerca di innovazione.

La Negoauction è l'ideale formulazione del percorso di affidamento per l'assegnazione di questi contratti di PPP, che prevede la compresenza di entrambe le tecniche di aggiudicazione.

La prima fase di Negotiation deve consentire al mercato di esprimere l'innovatività di cui è capace, per questo motivo la PA è tenuta ad assicurare al mercato dei tempi di riflessione adeguati per presentare le proposte innovative e deve garantire una remunerazione al gruppo innovatore per gli sforzi compiuti con incentivi sia in termini economico-compensativi (rimborsi o premi) che dal riconoscimento di un eventuale privilegio sull'assegnazione del contratto.

Poi deve seguire necessariamente la seconda fase di Auction, che permetta agli altri imprenditori il confronto concorrenziale su quella proposta, soprattutto sui costi e relativamente ad alcuni aspetti in variante progettuale, in modo da eliminare le sacche di rendimento incorporate dall'offerta del gruppo innovatore scelto nella prima fase.

La successione di queste due fasi nell'ordine in cui si è detto, prima la Negotiation e poi l'Auction, deve essere accompagnata da alcuni accorgimenti, intesi sempre come incentivi o penalità, volti ad eliminare l'inevitabile presenza di barriere all'entrata, che di comportamenti predatori dominati dal *moral hazard*.

Con riguardo all'innovazione, che costituisce la ragione per cui si ricorre ai contratti di PPP, la recente letteratura economica ha evidenziato come l'USP, attraverso opportuni ed equilibrati meccanismi di incentivazione, può generare efficienza e sollecitare la produzione di innovazione senza aumentare i costi per la PA².

Tra le tecniche di incentivazione più conosciute rientrano: a) la compensazione delle spese di predisposizione della proposta in caso in cui il promotore non sia aggiudicatario della fase concorrenziale; b) un bonus di punti garantito al promotore in fase di offerta concorrenziale; c) il diritto di prelazione, il c.d. "Swiss challenge", il diritto riconosciuto al promotore di eguagliare le condizioni offerte dall'offerente con il punteggio più alto e, in tal caso, gli consentono di aggiudicarsi il progetto.

Nell'USP i principi di efficienza e di risultato affiancano il principio di concorrenzialità, in una sequenza che, come abbiamo detto, deve essere presidiata in ogni sua fase per evitare che le criticità, tutte note di *moral hazard*, barriere all'ingresso, inefficienza, ecc. prendano il sopravvento.

Obiettivi attesi

L'ingresso dell'USP nella regolazione della Direttiva come procedura per l'affidamento delle concessioni consentirebbe al mercato europeo di affrontare le incipienti sfide di modernizzazione digitale, sostenibilità, inclusione sociale da incorporare nei contratti complessi di PPP.

I vantaggi dell'USP sono notevoli:

- 1) la compressione drastica dei tempi di aggiudicazione;
- 2) l'individuazione da parte degli operatori di infrastrutture pubbliche che non sono state identificate dalla PA per essere realizzate in PPP;
- 3) l'allineamento completo del progetto proposto dall'operatore economico agli interessi della PA, tramite la prima fase di negoziazione cooperativa tra le parti;
- 4) la compressione delle rendite mediante la procedura concorrenziale e trasparente nella seconda fase;
- 5) l'individuazione dei progetti sicuramente fattibili sotto il profilo tecnico, giuridico ed, in particolar modo, economico-finanziario;
- 6) lo stimolo e l'acquisizione, se opportunamente incentivata, della migliore innovazione presente nel mercato.

Eventuali commenti

L'effetto dell'inserimento nella Direttiva della regolazione dell'USP consentirebbe un notevole incremento degli affidamenti e dei *closing* dei contratti di PPP (fattibili) per affrontare le incipienti sfide di modernizzazione digitale, sostenibilità ed inclusione sociale nei settori dei trasporti, sanità, educazione, energia, etc.

² R. Camboni, L. Corazzini, S. Galavotti e P. Valbonesi, *Procuring Innovation Through Bid Preference: An Experiment*, Marco Fanno Working Papers – 331, January 2026; A. Nduhura, T. Molokwane, M. Tshombe Lukamba, I. Nuwagaba, F. and F. Can, *Procuring unsolicited bids without loosing the innovation ingredient: implementation lessons for public private partnerships for developing countries*, International Public Management Review, Vol. 22, Iss. 1, 2022; Y. Che, E. Iossa e P. Rey, *Prizes versus Contracts as Incentives for Innovation*, The Review of Economic Studies, Volume 88, Issue 5, October 2021, Pages 2149–2178; G. Castelblanco and J. Guevara, *The Theory and Practice of Unsolicited Proposals for PPPs: Hidden Fallacies, Undervalued Gains, and Unintended Consequences*, J. Manage. Eng., 2025, 41; G. Fernando, U. Kulatunga, M. Thayaparan and C. Hadiwattege, *Managing unsolicited public-private partnership proposals by adopting a competitive, fair, and transparent tendering method*, IPGRC 2022.

Crediti

Il presente documento è stato curato da:

- Avv. Flavio IACOVONE (Presidente del Comitato Tecnico 1.3 Finanza e Appalti di PIARC Italia), l'avv. Christian D'ORAZI e la dott.ssa Margherita MARRALE di GA-Alliance

Un vivo ringraziamento alle proposte ed i contributi tecnici dei seguenti esperti:

- Prof. Enrico AL MUREDEN e avv. Matteo DE PAMPHILIS dell'Università di Bologna – per i contributi nella sezione dedicata ai temi 2 "Semplificazione", 5 "Digitalizzazione e trasparenza", 6 "Prodotto in Europa", 7 "Appalti verdi, sociali e pubblici nell'ambito dell'innovazione – BPQR", 8 "Appalti pubblici verdi"
- Prof. Michele COZZIO dell'Università di Trento ([Osservatorio di Diritto Comunitario e Nazionale sugli Appalti Pubblici](#)) per i contributi nella sezione dedicata al tema 3 "Coerenza tra le norme generali applicabili a tutti i settori e le norme settoriali"
- Avv. Massimo RICCHI della DL ANAS S.p.A. – per i contributi nella sezione dedicata al tema 12 "Integrazione della Direttiva 2014/23/UE - *Unsolicited Proposal (USP) per l'affidamento delle Concessioni*"
- Arch. Rocco TOTARO di Invitalia S.p.A. – per i contributi nella sezione dedicata ai temi 2 "Semplificazione", 5 "Digitalizzazione e trasparenza"
- Avv. Amedeo GAGLIARDI, avv. Patrizia CUTRUPI, avv. Laura MONTANARI e avv. Carlo RUSSO di Autostrade per l'Italia Sp.A. – per i contributi nella sezione dedicata al tema 4 "Concessioni"
- Dott. Francesco LONGO di Stretto di Messina S.p.A. – per i contributi nella sezione dedicata al tema 1 "Obiettivi Generali"
- Dott. Pasquale ROSATO di Attesta S.p.A. – per i contributi nella sezione dedicata ai temi 2 "Semplificazione", 5 "Digitalizzazione e trasparenza"
- Avv. Gregorio TORAZZI dello Studio legale Cappelli Riolo Calderaro Crisostomo Del Din & Partners – per i contributi nella sezione dedicata al tema 11 "Operatività delle Società Pubbliche "Società Legali"
- Avv. Marco CERRITELLI dello Studio Chiomenti - – per i contributi sulla Tassonomia nella sezione dedicata ai temi 2 "Semplificazione"
- Avv. Flavio IACOVONE, Avv. Christian D'ORAZI e Dott.ssa Margherita MARRALE di GA-Alliance – per i contributi nelle sezioni dedicate ai temi 1 "Obiettivi Generali", 5 "Digitalizzazione e trasparenza", 9 "Considerazioni sociali negli appalti pubblici", 10 "Appalti pubblici di innovazione", 11 "Operatività delle Società Pubbliche "Società Legali"

Si ringrazia l'avv. Flavio IACOVONE, Avv. Christian D'ORAZI e Dott.ssa Margherita MARRALE di GA-Alliance, Prof. Enrico Al Mureden e avv. Matteo DE PAMPHILIS dell'Università di Bologna, Prof. Michele COZZIO dell'Università di Trento, avv. Massimo RICCHI di ANAS S.p.A. per l'attività di revisione finale del documento.

Si ringrazia inoltre il dott. Ing. Gianluca COSSALE (Coordinatore tecnico Operativo dei Comitati Tecnici e Vicepresidente del Comitato Tecnico 1.3 Finanza e Appalti di PIARC Italia) per il supporto organizzativo e di coordinamento.



PIARC - Associazione Mondiale della Strada

PIARC, Associazione Mondiale della Strada, è la più antica associazione Internazionale che si occupa di ingegneria stradale, di politica stradale e di gestione delle reti stradali ed ha lo scopo di favorire il progresso in campo stradale in tutti i suoi aspetti, con l'obbiettivo di promuovere lo sviluppo delle reti stradali, e di studiare i problemi della sicurezza stradale e rappresentare il punto focale di interscambio delle tecnologie stradali nel mondo. Questo obiettivo viene perseguito mediante il confronto e la diffusione dei risultati conseguiti dalle ricerche effettuate dai vari Paesi.

Guarda come operiamo su www.piarc-italia.it.