

Dalla direttiva al regolamento.

La proposta di Public Procurement Act e ciò che cambia per amministrazioni e imprese



Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e le concessioni, COM (2026) 590 final, 9 settembre 2026 – 2026/0265 (COD)

A cura di Loredana Giani

1. Il dato di partenza

Il 9 settembre la Commissione ha presentato la proposta di regolamento sugli appalti pubblici e le concessioni, che abroga le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e ne riversa il contenuto in un unico atto direttamente applicabile, intervenendo al tempo stesso su una serie estesa di atti settoriali che oggi ospitano frammenti di disciplina delle commesse pubbliche, dal regolamento (UE) 2024/1781 sulla progettazione ecocompatibile alla direttiva (UE) 2024/1760 sul dovere di diligenza, fino al regolamento (CE) n. 1370/2007 sui servizi pubblici di trasporto.

La notizia, prima ancora che nei contenuti, sta nella scelta dello strumento. Le direttive del 2014 avevano lasciato agli Stati uno spazio di recepimento entro il quale sono cresciute quelle divergenze che la relazione illustrativa qualifica senza perifrasi come gold-plating; il regolamento chiude quello spazio e porta al livello dell'Unione anche le decisioni che finora erano considerate margine di adattamento nazionale. Un passaggio che, per il nostro ordinamento, significa che la parte più consistente del d.lgs. 36/2023 è destinata a perdere, sopra soglia, la propria funzione regolatoria autonoma, restando semmai come disciplina di raccordo.

Va tenuta ferma, però, la natura dell'atto. Siamo davanti a una proposta, all'avvio della procedura legislativa ordinaria, che Parlamento e Consiglio possono modificare in misura tutt'altro che marginale, e il cui art. 149 differisce comunque l'applicazione di due anni dall'entrata in vigore. Il tempo per attrezzarsi c'è; quello per partecipare alla formazione del testo è adesso.

2. Il riflesso sull'ordinamento interno

L'art. 1, par. 3, delimita il campo precisando che il regolamento non disciplina il diritto amministrativo generale né il diritto dei contratti degli Stati membri, non incide sull'organizzazione delle amministrazioni, sui controlli finanziari e di bilancio, sui sistemi di sicurezza sociale. Restano perciò nazionali il sotto-soglia, le regole organizzative e i profili civilistici del rapporto contrattuale.

Resta affidata alla disciplina nazionale anche la tutela. Le direttive ricorsi 89/665/CEE e 92/13/CEE non sono abrogate, e l'art. 35, par. 2, vi rinvia espressamente per lo standstill, così come rinvia al diritto dello Stato membro per la stipulazione del contratto. Il contenzioso continuerà, dunque, a svolgersi davanti al giudice amministrativo secondo il rito dell'art. 120 c.p.a. Cambia però il parametro del giudizio: non più la norma interna di recepimento, ma una disposizione direttamente applicabile, con quanto ne discende sul terreno del rinvio pregiudiziale e della disapplicazione della norma nazionale incompatibile.

3. Le soglie (art. 2)

Oggetto del contratto	Soglia (art. 2)
Lavori e concessioni	5.404.000 €
Forniture e servizi delle autorità governative centrali (all. I)	140.000 €
Forniture e servizi delle amministrazioni sub-centrali	216.000 €
Forniture e servizi nei settori speciali	432.000 €
Servizi sociali, sanitari e dell'istruzione (art. 58)	750.000 €

Le soglie sono ancorate agli impegni assunti dall'Unione nell'Accordo sugli appalti pubblici dell'OMC e l'art. 3 ne prevede la verifica biennale, con calcolo sul valore medio dell'euro rispetto ai diritti speciali di prelievo. Restano, dunque, valori mobili.

4. Le procedure: dalla tipologia alla modularità

Il catalogo si riduce. Accanto alla procedura aperta (artt. 34-35) e alla procedura dinamica (artt. 36-40), utilizzabili indifferentemente per lavori, servizi e forniture, compare una procedura per l'innovazione (artt. 41-45) riservata al caso in cui l'amministrazione formuli una sfida sociale invece di una specifica tecnica, lasciando che sia l'operatore a sviluppare la soluzione; residua infine l'affidamento con sola pubblicazione della sintesi dell'esito (artt. 46-48), che assorbe le ipotesi oggi coperte dalla procedura negoziata senza bando e le situazioni di emergenza e di crisi.

Il tratto nuovo non è però l'elenco ma la modularità. La procedura aperta può svolgersi con o senza criteri di selezione e con o senza negoziazione, secondo quanto l'amministrazione dichiara in apertura nella sintesi di gara. E la negoziazione è ammessa ora in tutte le procedure, con i limiti che l'art. 33 fissa in modo netto: si negoziano le caratteristiche non essenziali della prestazione, non i motivi di esclusione, i criteri di selezione e i criteri di aggiudicazione, e la negoziazione non può alterare in modo sostanziale l'oggetto del contratto. Un assetto che sposta il baricentro del sindacato dalla scelta della procedura - che non è quasi più una scelta - alla tenuta della motivazione con cui l'amministrazione ne configura, caso per caso, il concreto svolgimento.

Per la pratica quotidiana va segnalato il termine minimo di venti giorni dalla pubblicazione per la manifestazione di interesse, che nella procedura aperta deve essere accompagnata sin da subito dall'offerta (art. 34, par. 2), e il mutamento del lessico degli atti: al bando subentra la sintesi pubblica di gara, all'avviso di aggiudicazione la sintesi pubblica dell'esito, alle comunicazioni sulle varianti contrattuali la sintesi pubblica di modifica.

5. Il criterio di aggiudicazione: la qualità come regola

L'art. 98 impone di aggiudicare all'offerta che assicura la migliore qualità per il denaro pubblico, da individuare con il metodo del miglior rapporto qualità/prezzo, e fissa un peso minimo dei criteri qualitativi pari al 30% dei punti complessivi, elevato al 50% per i contratti ad alta intensità di manodopera. Dove si ricorra al costo del ciclo di vita (art. 99), il relativo peso si computa dentro quella percentuale.

La deroga non è libera in quanto il par. 5 la ammette solo quando la qualità risulti assicurata attraverso le specifiche tecniche, le condizioni di esecuzione o una combinazione di queste con criteri qualitativi, e impone di dichiarare nella sintesi di gara quale di tali vie giustifichi la deroga. È, in sostanza, un meccanismo di *comply or explain*, che addossa all'amministrazione l'onere di rendere conto della scelta di non far competere gli operatori sulla qualità.

Il confronto con l'art. 108 del d.lgs. 36/2023 è qui obbligato, e non nel senso che verrebbe spontaneo. Il comma 4 di quella disposizione, per i contratti ad alta intensità di manodopera, impone alle stazioni appaltanti un tetto del 30% al punteggio economico, dunque una soglia qualitativa del 70%, ben più alta del 50% europeo, e scende al 10% per i beni e servizi informatici impiegati a tutela di interessi nazionali strategici. Non si può non rilevare che, in un regolamento direttamente applicabile, il margine per conservare un vincolo interno più severo sopra soglia si assottiglia sensibilmente.

6. La preferenza europea (artt. 70-77)

È la parte politicamente più esposta e giuridicamente più nuova. L'art. 70 definisce «coperti» gli operatori, i beni, i servizi e i lavori originari di Paesi terzi legati all'Unione dall'Accordo sugli appalti pubblici dell'OMC o da un accordo commerciale o di unione doganale, nei limiti degli impegni assunti; l'art. 71 affida a uno strumento online della Commissione la ricognizione di quegli impegni per la singola procedura, così sottraendo alla stazione appaltante un accertamento che oggi essa non è attrezzata a compiere.

Su quel presupposto l'art. 73 costruisce una cassetta degli attrezzi rimessa, allo stato, alla scelta del committente: limitare la partecipazione agli operatori dell'Unione e a quelli coperti, anche quanto ai subappaltatori; respingere le offerte che non provengano da essi; esigere che i beni, i servizi e i lavori offerti siano di origine unionale o coperta, in tutto o in parte o per componenti determinate; applicare in sede di valutazione, senza incidere sul prezzo contrattuale, una riduzione figurativa del prezzo o un punteggio aggiuntivo; respingere l'offerta nella quale il valore unionale o coperto sia inferiore al 50% del valore complessivo. L'art. 75 consente poi alla Commissione, con atti delegati, di rendere obbligatorie quelle misure; l'art. 76 elenca le eccezioni, dall'assenza di alternative alle gare già andate deserte, ai costi sproporzionati.

Il capo va letto come codificazione, e insieme come esercizio in positivo, della competenza affermata dalla Corte di giustizia in Corte giust. UE, Grande Sezione, 22 ottobre 2024, C-652/22, *Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret*, e in Corte giust. UE, sez. IV, 13 marzo 2025, C-266/22, *CRRC Qingdao Sifang e a.*: pronunce che hanno negato agli operatori dei Paesi terzi non coperti il diritto a un trattamento non meno favorevole e hanno ricondotto la materia alla competenza esclusiva dell'Unione in tema di politica commerciale comune. Una competenza che le due decisioni avevano sottratto agli Stati membri e che la proposta ora occupa, trasformando in disciplina positiva ciò che finora era rimasto un vuoto governato in via interpretativa.

7. Selezione, subappalto, offerte anomale

I criteri di selezione diventano facoltativi e, quando impiegati, incontrano limiti espressi (art. 27): il fatturato minimo richiesto non può eccedere il 50% del valore annuo stimato del contratto, salvo giustificazione legata ai rischi particolari della prestazione, e l'esperienza pregressa in contratti pubblici non può essere richiesta come condizione di partecipazione se non in ragione della complessità o della natura dell'oggetto. Una previsione, quest'ultima, che incide su una prassi di qualificazione assai radicata.

Sul subappalto l'art. 24 vieta la cessione integrale del contratto e del subappalto, generalizza l'obbligo di indicare in offerta la quota che si intende subappaltare e i subappaltatori proposti, impone la sostituzione del subappaltatore colpito da motivo obbligatorio di esclusione e consente di riservare al contraente principale l'esecuzione diretta di compiti critici individuati e motivati negli atti di gara. Dove operino requisiti di preferenza europea o misure di sicurezza, il subappaltatore subentrante deve a sua volta soddisfarli. Quanto all'anomalia, l'art. 101 abbandona ogni automatismo matematico e ancora il giudizio a tre parametri di raffronto - le altre offerte, il prezzo di mercato quale risulta anche dalla consultazione preliminare, i valori di contratti precedenti aventi oggetto sostanzialmente identico - con obbligo di richiedere spiegazioni e obbligo di esclusione se le spiegazioni non risultano soddisfacenti. Il baricentro si sposta sull'istruttoria e sulla sua verbalizzazione.

8. Esecuzione: adeguamento e modifica

L'art. 105 legittima in modo esplicito le clausole di adeguamento predefinite (indicizzazione su indici oggettivi, revisione dei ricavi legata alla domanda, aggiustamenti dei corrispettivi collegati al raggiungimento di obiettivi di performance) e stabilisce che l'operare di tali clausole non costituisce modifica contrattuale. È una scelta di sistema in quanto prevede che il rischio sopravvenuto si governi in sede di progettazione del contratto, non in sede di variante.

L'art. 106 conferma poi la soglia del 15% del valore iniziale entro la quale la modifica si considera non sostanziale, purché non alteri l'equilibrio economico originario a favore dell'appaltatore, ed elenca i casi nei quali la modifica sostanziale resta ammessa: prestazioni aggiuntive divenute necessarie, circostanze non prevedibili da un committente diligente (tra cui, espressamente, il mutamento del quadro regolatorio, gli sviluppi tecnologici significativi e le situazioni di crisi) e le vicende soggettive dell'appaltatore. Le modifiche superiori al 50% del valore iniziale richiedono la pubblicazione preventiva di una sintesi di modifica; quelle inferiori, la pubblicazione entro venti giorni.

9. Le concessioni nel medesimo testo

La parte IV assorbe la materia oggi regolata dalla direttiva 2014/23/UE, con adattamenti ma senza più un atto separato. Due previsioni meritano attenzione. L'art. 120 impone una valutazione strutturata del rischio operativo, che diventa oggetto di un accertamento formalizzato e non più soltanto di una qualificazione.

L'art. 122 costruisce la durata come funzione del recupero degli investimenti e di una remunerazione ragionevole del capitale, imponendo di considerare anche la necessità di una periodica riesposizione alla concorrenza e il ciclo di vita tecnologico, regolatorio e ambientale dell'oggetto; e precisa, con formula che vale la pena leggere per intero, che la determinazione della durata non può risolversi nella garanzia di un rendimento minimo predeterminato, né i meccanismi compensativi possono eliminare o ridurre sostanzialmente il rischio operativo. La durata può inoltre formare oggetto dell'offerta, e in tal caso concorrere come criterio di aggiudicazione.

10. L'ecosistema digitale e la prova dei requisiti

La parte V disegna una rete di interoperabilità tra le piattaforme nazionali, fondata su standard armonizzati e specifiche comuni (artt. 128-131), e istituisce un servizio elettronico di verifica dell'ammissibilità (art. 133) costruito sulle credenziali digitali d'impresa e sul principio *once only*. L'art. 28 ne trae la conseguenza: l'assenza dei motivi di esclusione e il possesso dei criteri di selezione si provano attraverso quel servizio, e non più mediante autodichiarazioni raccolte gara per gara.

Alla rete si affiancano gli spazi di dati: uno spazio nazionale per ciascuno Stato membro e uno spazio dell'Unione gestito dalla Commissione (artt. 134-136), alimentati lungo l'intero ciclo di vita del contratto e destinati a sostenere il monitoraggio dei mercati, la misurazione degli obiettivi strategici e l'analisi dei rischi di integrità. Un'architettura che, per l'Italia, si innesta su una banca dati nazionale già operativa, e che imporrà un lavoro di raccordo più che di costruzione.

11. Tempi

Il testo deve ora affrontare l'esame del Parlamento e del Consiglio, e l'esperienza del 2014 suggerisce di non attendersi tempi brevi né un approdo identico alla proposta. Le previsioni sulla preferenza europea, sulla ponderazione minima della qualità e sull'estensione dell'ecosistema digitale sono quelle su cui è ragionevole attendersi il confronto più aspro. Nel frattempo, per le amministrazioni, conviene mappare le procedure e gli accordi quadro la cui esecuzione si proietterà oltre la data di applicazione, e verificare la compatibilità dei modelli di atti di gara con una disciplina che ne cambia nomi, contenuti e sequenze. Per le imprese, il lavoro più urgente riguarda la tracciabilità dell'origine di beni, componenti e catene di subfornitura: è su quel terreno che si giocherà l'ammissibilità, e non soltanto il punteggio, nelle procedure a preferenza europea. Per entrambe, infine, vale la pena presidiare il negoziato: molte delle scelte che oggi appaiono tecniche — la soglia del 50% di valore unionale, la ponderazione minima della qualità, il perimetro delle deroghe — sono destinate a produrre effetti immediati e non mediati dal legislatore nazionale.

Il presente documento ha finalità informative e non costituisce parere professionale. Lo Studio resta a disposizione per l'analisi delle ricadute della proposta sulle singole posizioni contrattuali.