PROPOSTA DI REGOLAMENTO EUROPEO SUI CONTRATTI PUBBLICI E LE CONCESSIONI

Dipartimento Affari Europei
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il contributo di Confimi Industria
Confederazione dell'industria Manifatturiera Italiana e dell'impresa Privata

Roma, 30 settembre 2026

PREMESSA

Confimi Industria accoglie con interesse l'avvio del confronto sulla proposta di Regolamento europeo in materia di contratti pubblici e concessioni, condividendo l'esigenza di rendere il quadro normativo europeo più semplice, coerente e accessibile e di superare gli elementi di frammentazione che, nell'attuale sistema, continuano a generare complessità applicative e oneri significativi per amministrazioni e imprese.

La scelta di ricondurre in un unico Regolamento direttamente applicabile la disciplina oggi contenuta nelle direttive del 2014 rappresenta, per portata e impostazione, un passaggio rilevante nella costruzione del mercato europeo degli appalti. La proposta individua, tra i propri obiettivi, la riduzione degli adempimenti, una maggiore armonizzazione delle procedure, il rafforzamento della dimensione strategica del procurement e la costruzione di un ecosistema digitale maggiormente integrato e interoperabile. Al tempo stesso, attribuisce particolare rilievo alla partecipazione delle piccole e medie imprese, riconoscendo la necessità di contenere gli oneri amministrativi e finanziari che possono limitarne l'accesso al mercato pubblico.

Si tratta di obiettivi che Confimi Industria considera pienamente condivisibili e che assumono particolare rilevanza se osservati dalla prospettiva del sistema manifatturiero italiano, caratterizzato da una presenza diffusa di piccole e medie industrie, imprese specializzate e filiere produttive nelle quali competenze, tecnologie e capacità realizzative sono distribuite tra una pluralità di operatori. L'accessibilità del mercato pubblico non costituisce, in questa prospettiva, una questione meramente dimensionale, ma incide sulla possibilità per le amministrazioni di intercettare una parte qualificata dell'offerta industriale, ampliare la base dei fornitori, valorizzare competenze specialistiche e favorire l'ingresso di soluzioni innovative.

L'esperienza maturata nel confronto con le imprese evidenzia, infatti, come la partecipazione delle PMI possa essere ostacolata non soltanto dalla complessità delle procedure, ma anche dalla presenza di requisiti economici, finanziari o tecnico-organizzativi non adeguatamente proporzionati alla natura delle prestazioni, da modelli di qualificazione eccessivamente ancorati alla dimensione dell'operatore e da strumenti digitali non pienamente interoperabili o di difficile utilizzo. Sono condizioni che possono restringere la concorrenza anche nei confronti di imprese solide e altamente specializzate e che rendono necessario valutare la semplificazione non soltanto in termini di riduzione del

numero delle disposizioni, ma rispetto alla sua capacità di produrre procedure effettivamente più accessibili e funzionali.

Al contempo, la riduzione degli oneri formali non può tradursi in un indebolimento delle verifiche sulla capacità effettiva degli operatori economici. Per un sistema industriale fondato sulla specializzazione produttiva, la qualificazione costituisce una garanzia della corretta esecuzione delle prestazioni e della qualità della spesa pubblica, purché sia costruita su criteri pertinenti, verificabili e proporzionati. Occorre pertanto ricercare un equilibrio tra apertura del mercato e affidabilità dell'esecuzione, superando requisiti inutilmente selettivi senza rinunciare alla verifica delle competenze tecniche, professionali, organizzative ed economiche effettivamente necessarie in relazione all'oggetto del contratto.

Nel settore manifatturiero, l'esecuzione di una commessa complessa coinvolge frequentemente produttori, fornitori di componenti e tecnologie, integratori, distributori, imprese specialistiche e prestatori di servizi. La disciplina europea dovrebbe riconoscere questa articolazione, distinguendo con chiarezza le ordinarie relazioni di fornitura industriale dall'affidamento a terzi di una parte delle prestazioni contrattuali e consentendo, al contempo, alle PMI di combinare competenze complementari attraverso raggruppamenti e altre forme di cooperazione.

Un quadro europeo più lineare può ridurre significativamente gli oneri derivanti dalla stratificazione delle discipline nazionali e settoriali; perché tale risultato sia effettivo, tuttavia, le disposizioni devono assicurare un grado sufficiente di prevedibilità nell'applicazione e limitare il rischio che formule eccessivamente ampie producano prassi divergenti tra amministrazioni e Stati membri.

La maggiore flessibilità riconosciuta ai *public buyers* dovrebbe quindi accompagnarsi a criteri trasparenti, verificabili e proporzionati, capaci di garantire parità di trattamento agli operatori e condizioni concorrenziali omogenee nel mercato interno.

Particolare rilievo assume, infine, la costruzione del nuovo ecosistema digitale europeo del procurement. La previsione di servizi interoperabili, credenziali digitali d'impresa e meccanismi fondati sul principio *once only* può rappresentare una delle innovazioni più significative della riforma, soprattutto per le PMI, sulle quali la duplicazione degli adempimenti produce un'incidenza proporzionalmente maggiore.

Perché questa evoluzione realizzi pienamente le proprie potenzialità, interoperabilità e standardizzazione dovranno tradursi nella concreta possibilità di utilizzare sistemi differenti senza duplicazioni informative, dipendenze tecnologiche o barriere all'accesso, garantendo al contempo qualità e aggiornamento dei dati, possibilità di rettifica e adeguate garanzie nei casi in cui le informazioni disponibili nei sistemi digitali risultino incomplete o inesatte.

Muovendo da queste considerazioni, le osservazioni di Confimi Industria sulle Parti I, II e V della proposta sono orientate a preservare l'ambizione semplificatrice della riforma, rafforzandone al contempo la capacità di assicurare certezza giuridica, proporzionalità, qualificazione effettiva degli operatori e accessibilità del mercato per le PMI.

L'obiettivo è contribuire alla definizione di un quadro europeo nel quale il procurement pubblico possa operare non soltanto come strumento amministrativo di acquisizione di lavori, beni e servizi, ma anche come leva capace di valorizzare la qualità dell'offerta industriale, la pluralità delle filiere e la capacità innovativa del sistema produttivo.

PARTE I – GENERAL PROVISIONS

Le disposizioni generali della proposta definiscono principi e nozioni destinati a incidere trasversalmente sull'intero sistema europeo dei contratti pubblici.

In questa prospettiva, Confimi Industria ritiene opportuno concentrare l'attenzione su alcuni profili che assumono particolare rilievo per le imprese manifatturiere e per le filiere produttive: la corretta individuazione degli obblighi applicabili agli operatori economici, la capacità del procurement di concorrere al perseguimento degli obiettivi strategici dell'Unione e, soprattutto, una definizione del subappalto che tenga adeguatamente conto dell'organizzazione delle moderne catene industriali di fornitura.

Articolo 4 – *Principles of procurement*

L'articolo 4 individua i principi che devono orientare l'attività dei *public buyers* e, al paragrafo 4, richiama il rispetto degli obblighi applicabili in materia ambientale, sociale e del lavoro derivanti dal diritto dell'Unione, dalla legislazione nazionale, dai contratti collettivi e dalle disposizioni internazionali pertinenti.

Confimi Industria condivide l'esigenza di assicurare che l'esecuzione dei contratti pubblici avvenga nel pieno rispetto delle condizioni di lavoro applicabili e ritiene, al contempo,

importante che il riferimento alla contrattazione collettiva sia accompagnato da criteri sufficientemente chiari circa la sua pertinenza rispetto alle attività concretamente oggetto dell'affidamento.

La struttura delle filiere produttive e dei servizi connessi alla manifattura presenta infatti una crescente articolazione delle competenze e delle professionalità coinvolte. Nell'ambito di uno stesso contratto possono concorrere attività industriali, installazione, manutenzione, servizi tecnici e prestazioni specialistiche riconducibili a differenti ambiti contrattuali.

In tale contesto, l'individuazione del contratto collettivo di riferimento non dovrebbe risolversi nell'applicazione automatica di un determinato schema contrattuale, ma essere ricondotta alla natura delle prestazioni effettivamente svolte e al settore di attività dell'operatore interessato.

Si ritiene pertanto opportuno che il testo europeo precisi il requisito della pertinenza del contratto collettivo rispetto all'attività oggetto della prestazione, preservando la possibilità di applicare contratti collettivi coerenti con le specificità produttive e professionali delle imprese coinvolte.

Una formulazione sufficientemente chiara su questo punto contribuirebbe a garantire condizioni di concorrenza omogenee, evitando che interpretazioni differenti a livello nazionale introducano elementi di incertezza o adempimenti ulteriori non strettamente funzionali agli obiettivi perseguiti dal Regolamento.

In questa prospettiva, Confimi Industria propone di chiarire, nell'articolo 4, paragrafo 4, che il riferimento ai *collective agreements* debba intendersi riferito ai contratti collettivi pertinenti rispetto alle attività effettivamente svolte nell'esecuzione del contratto pubblico.

Articolo 5 – *Policy objectives*

Confimi Industria valuta positivamente l'impostazione dell'articolo 5, che riconosce al procurement pubblico una funzione più ampia rispetto alla sola acquisizione di lavori, beni e servizi e ne valorizza il contributo al perseguimento degli obiettivi strategici dell'Unione.

Questa impostazione appare coerente con l'evoluzione del mercato pubblico verso una dimensione maggiormente integrata con le politiche industriali europee. La domanda pubblica può infatti contribuire alla diffusione dell'innovazione, alla transizione ambientale

e digitale, alla resilienza delle catene di approvvigionamento e allo sviluppo di capacità produttive strategiche, purché tali obiettivi siano perseguiti attraverso criteri trasparenti, proporzionati e collegati all'oggetto dell'affidamento, evitando di trasferire sulle imprese una stratificazione di requisiti non coordinati.

In tale cornice si colloca la specifica esigenza di assicurare un adeguato riconoscimento alla salvaguardia, conservazione e valorizzazione sostenibile del patrimonio culturale, compreso quello archeologico. Il settore presenta caratteristiche tecniche e professionali peculiari e coinvolge attività nelle quali la qualificazione specialistica dell'operatore assume un rilievo determinante.

L'osservazione, formulata dalla Federazione FINCO aderente a Confimi Industria e rappresentativa, tra gli altri, dei comparti delle opere specialistiche e dei beni culturali, propone a questo riguardo di integrare espressamente gli obiettivi dell'articolo 5, richiamando gli articoli 3, paragrafo 3, TUE e 167 TFUE e la tutela del patrimonio culturale europeo.

Pur trattandosi di un'esigenza riferita in modo particolare alle imprese operanti nella conservazione e manutenzione dei beni culturali, Confimi Industria ritiene che essa possa trovare collocazione nel quadro generale dell'articolo 5 senza alterarne l'impostazione orizzontale, anche considerando il carattere non esaustivo degli obiettivi individuati dalla disposizione.

Si propone pertanto di valutare l'inserimento, tra gli obiettivi di policy dell'articolo 5, del seguente riferimento:

"the safeguarding, conservation and sustainable enhancement of cultural heritage, including archaeological heritage, in accordance with Article 3(3) TEU and Article 167 TFEU"

L'integrazione consentirebbe di riconoscere nel quadro europeo la specificità di un settore nel quale la tutela dell'interesse pubblico è strettamente connessa alla disponibilità di competenze imprenditoriali e professionali altamente specializzate, lasciando alle disposizioni dedicate alla qualificazione degli operatori e alle successive fasi della disciplina la definizione degli strumenti più appropriati.

Articolo 6 – *Definitions*: nozione di subappaltatore e filiere industriali

La definizione di *subcontractor* contenuta nell'articolo 6 assume particolare importanza per il sistema manifatturiero e merita, ad avviso di Confimi Industria, una precisazione rispetto alla formulazione proposta.

Il punto 25 qualifica come subappaltatore l'operatore economico che assume contrattualmente la responsabilità di eseguire una parte del contratto pubblico affidato a un altro operatore, escludendo la mera fornitura di beni o parti necessarie all'esecuzione di un lavoro o di un servizio. La distinzione risponde a un principio condivisibile, ma la formulazione riferita espressamente a *works* e *services* rischia di non offrire la medesima chiarezza nell'ambito degli appalti di forniture.

Per il comparto manifatturiero questo aspetto non è secondario in quanto la realizzazione di una fornitura complessa può inserirsi in una catena produttiva nella quale l'aggiudicatario acquista da altri operatori componenti, semilavorati, macchinari, attrezzature, materiali di consumo, ricambi o altre parti destinate a confluire nel prodotto o nella soluzione finale. Analogamente, un distributore può approvvigionarsi presso uno o più produttori senza che questi ultimi assumano, per ciò solo, la responsabilità dell'esecuzione di una quota del contratto pubblico.

Assimilare tali rapporti al subappalto determinerebbe una sovrapposizione tra due fenomeni economicamente e giuridicamente differenti: da una parte, l'affidamento a un terzo dell'esecuzione di una parte della prestazione contrattuale; dall'altra, le ordinarie relazioni commerciali che consentono all'aggiudicatario di approvvigionarsi dei beni, componenti e materiali necessari per adempiere alla propria obbligazione.

La distinzione assume una rilevanza ancora maggiore considerando l'organizzazione delle filiere manifatturiere europee, nelle quali specializzazione produttiva e divisione del lavoro costituiscono elementi strutturali. Una definizione eccessivamente estesa del subappalto rischierebbe di assoggettare normali rapporti di fornitura B2B a obblighi concepiti per una fattispecie diversa, aumentando gli adempimenti senza produrre un corrispondente beneficio in termini di trasparenza o controllo sull'esecuzione.

La precisazione richiesta non deve, per converso, consentire che attraverso la qualificazione formale di un rapporto come fornitura possano essere eluse le disposizioni sul subappalto.

Qualora un soggetto assuma effettivamente la responsabilità di eseguire una parte delle prestazioni comprese nel contratto pubblico, la relativa disciplina deve trovare applicazione indipendentemente dalla denominazione attribuita dalle parti al rapporto commerciale. Il criterio discriminante dovrebbe essere, pertanto, la responsabilità assunta rispetto all'esecuzione di una parte del contratto, e non la semplice collocazione dell'operatore nella catena di fornitura.

Confimi Industria ritiene quindi opportuno estendere espressamente anche agli appalti di forniture la precisazione già contenuta nell'articolo 6, punto 25, chiarendo che la normale fornitura commerciale di beni, componenti o parti necessarie all'esecuzione del contratto non costituisce, di per sé, subappalto.

A tal fine, si propone di integrare la definizione come segue:

"'subcontractor' means an economic operator that acquires through contractual means the responsibility to perform a part of the public contract – excluding the mere provision of goods or parts that are necessary for the provision of a work or service – from an economic operator that has been awarded such public contract. The mere provision, in the ordinary course of commercial supply, of goods, components or parts necessary for the performance of a public contract, whether for works, services or supplies, shall not in itself constitute subcontracting"

La modifica manterrebbe inalterati gli obblighi applicabili ai soggetti che assumono effettivamente l'esecuzione di una parte del contratto e, nello stesso tempo, fornirebbe maggiore certezza alle imprese operanti nelle catene di fornitura, evitando che normali rapporti tra produttori, distributori e aggiudicatari vengano impropriamente ricondotti alla disciplina del subappalto.

PARTE II – RELEVANT ACTORS

La disciplina dedicata agli operatori economici assume un rilievo centrale rispetto all'obiettivo, dichiarato dalla proposta, di ampliare l'accesso al mercato pubblico e favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese. Per Confimi Industria, tale obiettivo deve tradursi nella possibilità di concorrere sulla base delle capacità effettivamente necessarie all'esecuzione del contratto, senza che la dimensione aziendale, il modello organizzativo o la collocazione all'interno della filiera diventino, direttamente o indirettamente, fattori discriminanti.

La struttura produttiva rappresentata dalla Confederazione mostra come commesse articolate possano richiedere competenze distribuite tra più imprese specializzate. In questi casi, raggruppamenti, ricorso alle capacità di altri soggetti e subappalto rispondono a funzioni differenti e concorrono, con modalità diverse, all'apertura del mercato. È quindi opportuno che il Regolamento ne mantenga una disciplina distinta, assicurando in ciascun caso trasparenza sulle responsabilità e disponibilità effettiva delle risorse, senza sovrapporre istituti che corrispondono a differenti modalità di organizzazione dell'attività imprenditoriale.

Articolo 21 – *Economic operators*

Confimi Industria condivide l'impostazione dell'articolo 21 nella parte in cui esclude che possa essere richiesta agli operatori una specifica forma giuridica ai fini della partecipazione alla procedura. La neutralità rispetto alle forme organizzative rappresenta una condizione importante per garantire un accesso aperto al mercato, soprattutto in presenza di sistemi produttivi nei quali imprese industriali, distributori e operatori specializzati possono concorrere secondo modelli differenti.

Tale principio dovrebbe trovare applicazione sostanziale anche nella definizione degli ulteriori requisiti. Occorre evitare condizioni che, pur formalmente neutrali, finiscano per privilegiare un determinato modello di impresa o di distribuzione senza che ciò trovi giustificazione nelle caratteristiche della prestazione. La qualificazione dovrebbe essere costruita a partire dalle capacità necessarie per eseguire correttamente il contratto, secondo criteri pertinenti e proporzionati, piuttosto che dalla struttura organizzativa prescelta dall'operatore.

In questo quadro assume rilievo anche il rapporto tra qualificazione per la partecipazione alla procedura e capacità di eseguire la prestazione.

In particolare, negli appalti di lavori e nelle attività ad elevata specializzazione tecnica, appare necessario che la semplificazione dei requisiti di accesso non determini una separazione eccessiva tra il soggetto formalmente ammesso alla gara e le capacità concretamente disponibili nella successiva fase esecutiva. La verifica dovrebbe quindi assicurare che le competenze richieste siano riconducibili al soggetto che sarà chiamato a svolgere la corrispondente prestazione, direttamente o secondo le forme di partecipazione e collaborazione consentite dal Regolamento.

La proposta prevede inoltre, al paragrafo 3, che nei contratti di servizi, lavori o operazioni di posa e installazione i *public buyers* possano richiedere alle persone giuridiche, prima dell'avvio dell'esecuzione, i nominativi e le qualifiche professionali pertinenti del personale responsabile della prestazione.

Pur comprendendo l'esigenza di rafforzare la conoscibilità delle professionalità impiegate nelle attività che presentano una particolare componente tecnica, Confimi Industria ritiene preferibile evitare un obbligo generalizzato non collegato alla natura della prestazione.

L'eventuale richiesta dovrebbe essere circoscritta ai casi nei quali le qualifiche del personale assumano effettiva rilevanza ai fini della corretta esecuzione, secondo un criterio di proporzionalità.

Si propone pertanto di preservare la neutralità dell'articolo rispetto ai diversi modelli organizzativi dell'impresa, chiarendo al contempo il necessario collegamento tra qualificazione richiesta e capacità effettivamente impiegata nell'esecuzione, senza introdurre adempimenti generalizzati laddove non giustificati dalla natura del contratto.

Articolo 22 – *Groups of economic operators*

La disciplina dei raggruppamenti presenta particolare interesse per le PMI. La stessa proposta riconosce espressamente che i *public buyers* devono prestare particolare attenzione a non creare barriere ingiustificate o sproporzionate connesse alla dimensione degli operatori partecipanti a un gruppo, con specifico riferimento alle piccole e medie imprese.

Confimi Industria valuta favorevolmente la possibilità di concorrere in forma aggregata in quanto permette a imprese dotate di competenze complementari di accedere a commesse che, considerate nella loro interezza, potrebbero risultare difficilmente affrontabili dal singolo operatore. Ciò assume particolare rilievo nelle filiere manifatturiere, nelle quali il valore della prestazione deriva spesso dall'integrazione di capacità produttive, tecnologiche e specialistiche distribuite tra soggetti differenti.

La disciplina dovrebbe pertanto preservare un modello sufficientemente flessibile, evitando di imporre al raggruppamento una specifica forma giuridica e consentendo la combinazione delle capacità dei diversi partecipanti quando questa sia coerente con la

struttura della commessa. Al contempo, la flessibilità non dovrebbe tradursi in una qualificazione indistinta del gruppo: occorre che sia chiaramente individuato chi esegue cosa e che ciascun operatore disponga delle capacità necessarie per la parte di prestazione che assume direttamente.
La previsione contenuta nell'articolo 22, secondo cui il *public buyer* può individuare determinate attività critiche e richiederne l'esecuzione diretta da parte del componente del gruppo in possesso del relativo requisito, si muove già in questa direzione.

Confimi Industria ritiene che tale impostazione possa essere valorizzata attraverso una chiara corrispondenza tra ripartizione delle prestazioni, requisiti posseduti e responsabilità assunte dai singoli componenti, evitando automatismi che estendano indistintamente responsabilità non pertinenti alle attività effettivamente svolte.

Non appare invece necessario stabilire una gerarchia normativa rigida tra raggruppamento, ricorso alle capacità di terzi e subappalto. I tre istituti rispondono a esigenze differenti e la scelta dovrebbe dipendere dalla struttura della commessa e dall'organizzazione degli operatori.

Ciò che merita di essere favorito è la partecipazione sostanziale delle PMI, creando le condizioni affinché possano concorrere direttamente e mettere a sistema competenze complementari, senza che l'aggregazione divenga essa stessa fonte di requisiti o responsabilità sproporzionati.

Articolo 23 – *Reliance on the capacity of other entities*

La possibilità per un operatore economico di fare affidamento sulle capacità di altri soggetti costituisce uno strumento utile ad ampliare l'accesso alle procedure, soprattutto quando consente di integrare competenze o risorse effettivamente necessarie alla realizzazione della commessa.

Proprio perché l'istituto interviene sulla dimostrazione dei requisiti, è tuttavia essenziale che alla capacità dichiarata corrisponda una disponibilità reale delle risorse sulle quali l'operatore ha fatto affidamento. L'articolo 23, paragrafo 3, prevede attualmente che i *public buyers* possano chiedere all'operatore di provare che disporrà delle risorse pertinenti dell'impresa ausiliaria per tutto il periodo di esecuzione del contratto.

Su questo punto Confimi Industria ritiene opportuno rafforzare la previsione: se una determinata capacità ha consentito all'operatore di soddisfare un requisito di selezione, la disponibilità delle corrispondenti risorse non dovrebbe dipendere dalla scelta del singolo *public buyer*, ma costituire una conseguenza ordinaria del ricorso all'istituto. Diversamente, si determinerebbe il rischio che il requisito venga soddisfatto sul piano formale senza che le capacità dichiarate siano concretamente mobilitabili durante l'esecuzione.

Si propone pertanto, al paragrafo 3, di sostituire *"may"* con *"shall"*, rendendo necessaria la dimostrazione dell'effettiva disponibilità delle risorse pertinenti per il periodo in cui esse risultano necessarie all'esecuzione del contratto.

La verifica deve riguardare la capacità effettivamente messa a disposizione e non estendersi, invece, alle ordinarie forniture commerciali utilizzate dall'operatore nell'ambito della propria organizzazione produttiva.

Si ripropone qui la distinzione già evidenziata con riferimento all'articolo 6: acquistare da un'impresa un componente, un macchinario o un materiale non equivale, di per sé, a fare affidamento sulla capacità tecnica o professionale di quell'impresa. Il ricorso alla capacità di terzi presuppone che una risorsa o competenza altrui venga utilizzata per soddisfare un requisito richiesto all'operatore; la normale relazione di fornitura appartiene invece all'organizzazione della filiera industriale.

Negli appalti di lavori non appare invece opportuno limitare in termini generali il ricorso alle capacità di altri soggetti ai soli requisiti materiali. Una simile restrizione potrebbe risultare eccessivamente rigida rispetto alla finalità europea di consentire la combinazione di capacità effettivamente disponibili. Il punto centrale resta la concreta disponibilità della capacità prestata, non la sua natura astrattamente materiale o immateriale.

Articolo 24 – *Subcontracting*

Il subappalto costituisce una componente fisiologica di molte commesse complesse e può rappresentare un importante canale di partecipazione delle PMI alle filiere del procurement. La proposta riconosce questa funzione e qualifica il subappalto come strumento di collaborazione tra operatori economici e di accesso delle PMI alle catene di fornitura, vietando al contempo che il contratto venga integralmente subappaltato.

Confimi Industria condivide che la disciplina debba impedire che l'aggiudicatario assuma un ruolo meramente formale, trasferendo integralmente a terzi l'esecuzione della commessa, ma non dovrebbe tradursi in limitazioni generalizzate che prescindano dalla natura del contratto e dalla struttura della filiera interessata.

Per questa ragione, non appare opportuno introdurre a livello europeo un limite quantitativo uniforme al subappalto applicabile indistintamente a lavori, servizi e forniture.

Una soglia rigida potrebbe non riflettere adeguatamente la forte eterogeneità delle commesse e dei modelli produttivi. Più efficace appare il principio già contenuto nella proposta, secondo cui l'aggiudicatario non può subappaltare il contratto nella sua interezza, accompagnato da obblighi di trasparenza e dalla possibilità di prevedere garanzie ulteriori nei casi in cui la natura della prestazione o specifici rischi lo rendano necessario.

Particolare attenzione merita invece la trasparenza della catena esecutiva.
L'articolo 24 richiede che l'operatore indichi nell'offerta la quota del contratto che prevede di subappaltare e gli eventuali subappaltatori proposti, prevedendo obblighi informativi più penetranti per determinate categorie di contratti.

Si tratta di un'impostazione condivisibile, purché gli adempimenti restino proporzionati e siano riferiti ai soggetti che assumono effettivamente l'esecuzione di una parte della prestazione, senza estendersi indistintamente ai normali fornitori della filiera.

Per Confimi Industria la tutela delle PMI inserite nella catena esecutiva dovrebbe essere perseguita soprattutto assicurando trasparenza delle condizioni contrattuali, equilibrio nei rapporti di filiera e tempestività dei pagamenti, piuttosto che attraverso una riserva generalizzata di quote di subappalto che potrebbe produrre effetti differenti a seconda del settore e della struttura della commessa.

Merita invece di essere preservato il principio per cui le condizioni imposte lungo la catena di esecuzione non possano determinare un trasferimento sproporzionato di oneri e rischi sull'impresa subappaltatrice.

La questione assume particolare rilievo per le PMI, che dispongono normalmente di minore capacità finanziaria rispetto al contraente principale.

Ne deriva un'impostazione nella quale raggruppamento, ricorso alle capacità di terzi e subappalto restano istituti distinti ma coordinati: il primo consente alle imprese di presentarsi congiuntamente combinando competenze complementari; il secondo permette di integrare capacità realmente disponibili; il terzo organizza l'affidamento a terzi di una parte dell'esecuzione.

La disciplina europea dovrebbe mantenerne chiara la diversa funzione, assicurando in ogni caso che la semplificazione favorisca la partecipazione delle PMI senza attenuare la trasparenza sulle capacità impiegate e sulle responsabilità assunte.

AFFIDABILITÀ, QUALIFICAZIONE E VERIFICA DEI REQUISITI

Un mercato pubblico più accessibile richiede che le condizioni di partecipazione siano proporzionate e non producano barriere dimensionali ingiustificate; richiede, allo stesso tempo, che l'amministrazione disponga di strumenti adeguati a verificare l'affidabilità dell'operatore e la sua capacità di eseguire correttamente la prestazione.

Una disciplina ben calibrata dei requisiti può ampliare la platea dei concorrenti senza ridurre la qualità dell'esecuzione, valorizzando le competenze effettivamente necessarie anziché utilizzare la dimensione economica o precedenti esperienze formali come indicatori indiretti della capacità dell'impresa.

Da questa prospettiva, Confimi Industria ritiene che gli articoli 26, 27 e 28 debbano essere letti in modo unitario: certezza delle cause di esclusione, proporzionalità e significatività dei criteri di selezione, affidabilità degli strumenti utilizzati per provarne il possesso costituiscono componenti di un medesimo sistema di qualificazione.

Articolo 26 – *Optional exclusion grounds*

La distinzione operata dalla proposta tra cause obbligatorie e facoltative di esclusione risponde alla diversa natura delle fattispecie considerate. Nel caso dell'articolo 26, tuttavia, alcune formulazioni attribuiscono al *public buyer* un margine valutativo particolarmente ampio: la disposizione fa riferimento, tra l'altro, alla possibilità di dimostrare determinate circostanze mediante *appropriate means* e, in materia di accordi distorsivi della concorrenza, alla presenza di *sufficiently plausible indications*.

La necessità di consentire alle amministrazioni di valutare situazioni che non sempre possono essere ricondotte a un accertamento giudiziario definitivo è comprensibile. Un sistema eccessivamente indeterminato, tuttavia, rischia di produrre esiti differenti a fronte di situazioni analoghe, accrescendo l'incertezza per gli operatori e il contenzioso.

La questione assume particolare rilevanza quando dalla valutazione discende l'esclusione da una procedura e, quindi, una conseguenza particolarmente significativa per l'impresa.

Confimi Industria ritiene pertanto opportuno che l'esercizio di tale discrezionalità sia accompagnato da presupposti oggettivi, verificabili e adeguatamente documentati, nonché da un obbligo di motivazione proporzionato alla gravità della conseguenza. Non appare invece necessario subordinare ogni causa facoltativa di esclusione a un accertamento definitivo: una simile soluzione finirebbe per svuotare la distinzione stessa tra cause obbligatorie e facoltative prevista dalla proposta.

In questa direzione assume valore anche il meccanismo previsto dal paragrafo 2, che consente all'operatore di contestare la sussistenza della causa di esclusione o dimostrare, attraverso misure concrete di carattere tecnico, organizzativo e relativo al personale, la propria affidabilità. Qualora tali elementi siano ritenuti insufficienti, la proposta impone inoltre di comunicare all'impresa le relative motivazioni.

L'equilibrio da preservare è dunque tra l'esigenza del *public buyer* di proteggere l'integrità della procedura e quella dell'impresa di non essere esclusa sulla base di valutazioni non sufficientemente circostanziate. Si propone, pertanto, di rafforzare nel testo il riferimento alla necessità che le cause facoltative di esclusione siano fondate su elementi oggettivi e documentabili e che l'operatore disponga di un'effettiva possibilità di contraddittorio prima che l'esclusione produca i propri effetti.

Articolo 27 – *Selection criteria*

Il principio secondo cui i requisiti devono essere limitati a quanto necessario per verificare la capacità giuridica, economico-finanziaria, tecnica e professionale dell'operatore e risultare proporzionati alla complessità e ai rischi del contratto appare pienamente condivisibile.

Particolarmente significativa è la scelta di contenere il ricorso a parametri che possono produrre effetti selettivi prevalentemente dimensionali. La proposta stabilisce che, salvo

casi debitamente giustificati, il fatturato minimo richiesto non possa superare il 50% del valore annuale stimato del contratto e dispone che l'esperienza pregressa in appalti pubblici non possa essere richiesta come condizione di partecipazione, a meno che ciò sia giustificato dalla complessità o dalla natura dell'affidamento.

Occorre tuttavia evitare che il superamento di requisiti prevalentemente dimensionali determini, all'estremo opposto, un indebolimento della verifica delle capacità sostanziali.

Per un'impresa manifatturiera la capacità di realizzare una determinata prestazione non coincide necessariamente con il volume di fatturato raggiunto né con il numero di contratti pubblici precedentemente eseguiti. Può dipendere, in misura assai maggiore, dalla disponibilità di personale qualificato, competenze tecniche, organizzazione produttiva, attrezzature e tecnologie adeguate, certificazioni pertinenti, sistemi di qualità ed esperienza maturata nello svolgimento di attività analoghe anche sul mercato privato.

È su questi elementi che dovrebbe concentrarsi maggiormente la selezione.
La previsione del paragrafo 6, secondo cui i "*public buyers may impose requirements*" volti ad assicurare la disponibilità delle risorse umane e tecniche e dell'esperienza necessarie a eseguire il contratto secondo uno standard qualitativo adeguato, merita pertanto di essere rafforzata.

Non si ritiene, tuttavia, necessario trasformare indistintamente tutti questi elementi in requisiti obbligatori per qualsiasi procedura. Ciò rischierebbe di produrre nuovi oneri proprio laddove la natura della prestazione non li giustifichi.

Confimi Industria propone piuttosto che quando la natura, la complessità o il rischio della prestazione rendano necessaria una specifica capacità tecnica e professionale, il *public buyer* sia tenuto a individuare requisiti idonei a verificarla, nel rispetto dei principi di proporzionalità e pertinenza. In questo modo la qualificazione viene resa sostanziale senza introdurre una nuova rigidità generalizzata.

Analoga cautela appare opportuna rispetto all'esperienza pregressa.
Confimi Industria condivide il principio secondo cui la precedente esecuzione di contratti pubblici non debba costituire, di per sé, una condizione ordinaria di accesso: un'impresa che abbia maturato competenze equivalenti nel mercato privato non dovrebbe essere esclusa soltanto perché non ha già lavorato con la pubblica amministrazione. Una diversa

impostazione finirebbe per consolidare la posizione degli operatori già presenti nel mercato pubblico e rendere più difficile l'ingresso di nuove imprese.

Per le prestazioni caratterizzate da particolare complessità, rischio o specializzazione, il Regolamento dovrebbe tuttavia consentire di valorizzare una esperienza documentata effettivamente comparabile, quando essa sia necessaria a dimostrare la capacità di esecuzione. Il criterio determinante non dovrebbe essere quindi la natura pubblica o privata del precedente committente, quanto la pertinenza dell'esperienza rispetto alle competenze richieste dal contratto.

Riconoscimento dei sistemi nazionali di qualificazione e comparabilità

Un profilo distinto riguarda i sistemi nazionali di qualificazione: il paragrafo 8 stabilisce che le informazioni desumibili da banche dati nazionali istituite da soggetti pubblici, nonché l'iscrizione in elenchi ufficiali o le certificazioni, non possano essere rimesse in discussione senza una giustificazione sufficiente.

La previsione può rappresentare una base importante per valorizzare sistemi nazionali consolidati, evitando che l'armonizzazione europea determini la perdita di informazioni e verifiche già disponibili.
Per Confimi Industria, tuttavia, il punto non dovrebbe essere la conservazione di un particolare modello nazionale in quanto tale, bensì la capacità del nuovo sistema europeo di rendere comparabili qualificazioni conseguite secondo ordinamenti differenti sulla base del loro contenuto sostanziale.

Questo approccio assume particolare importanza negli appalti di lavori, nei quali il sistema italiano delle attestazioni SOA costituisce un modello strutturato di qualificazione, ma ha portata più generale.

Autorizzazioni, iscrizioni, certificazioni, qualifiche professionali e sistemi nazionali di attestazione possono infatti differire significativamente tra Stati membri. Il mercato unico richiede che tali differenze non producano né discriminazioni nei confronti dell'operatore estero né un vantaggio competitivo derivante da sistemi di verifica meno rigorosi.

Il principio da affermare dovrebbe essere quindi quello della comparabilità funzionale: non uniformare necessariamente i sistemi nazionali né creare una certificazione europea unica,

ma consentire di confrontare le evidenze disponibili sulla base delle competenze, delle responsabilità e delle capacità concretamente richieste per l'esecuzione.

In questa prospettiva, si propone, con particolare riferimento alle attività specialistiche e scientifiche, di integrare il paragrafo 6 precisando che:

"For specialist professional or scientific services, selection requirements may refer to professional qualifications, authorisations, registrations, certifications, quality-assurance schemes and processes, organisational capacity and documented experience relevant to the service concerned. Public buyers shall accept equivalent evidence established in other Member States and shall assess such evidence by reference to the competences, responsibilities and capacities objectively necessary for the performance of the contract"

La formulazione offre una soluzione equilibrata anche per i settori nei quali esistono sistemi nazionali particolarmente strutturati, compresi i lavori specialistici e le attività sul patrimonio culturale richiamate nella Parte I, perché sposta il confronto dalla denominazione formale del titolo o dell'attestazione al suo effettivo contenuto qualificante.

Articolo 28 – ***Means of proof of the eligibility of economic operators***

Confimi Industria valuta favorevolmente la scelta di ricorrere a strumenti digitali per la dimostrazione dei requisiti. Un sistema nel quale informazioni già detenute dalle amministrazioni possano essere acquisite e verificate senza richiederne ripetutamente la produzione all'impresa può ridurre in misura significativa tempi e costi di partecipazione, con un beneficio particolarmente rilevante per le PMI.

L'articolo 28 compie tuttavia una scelta particolarmente incisiva: non si limita a consentire l'utilizzo del servizio elettronico previsto dall'articolo 133, ma stabilisce che esso debba costituire lo strumento attraverso cui dimostrare l'assenza delle cause di esclusione e il possesso dei criteri di selezione; quando il sistema consente una verifica automatizzata, il *public buyer* è inoltre tenuto a utilizzare tale verifica per la propria decisione sull'*eligibility* dell'operatore.

Proprio il carattere vincolante attribuito alla verifica rende necessario accompagnare l'automazione con garanzie adeguate.

Una banca dati può contenere informazioni incomplete, non aggiornate o non correttamente interoperabili con quelle presenti in un altro Stato membro. In simili circostanze, un esito digitale negativo non dovrebbe trasformarsi automaticamente in una decisione pregiudizievole per un'impresa che possiede sostanzialmente il requisito richiesto.

La stessa proposta riconosce il problema, prevedendo che gli interessati possano riesaminare l'esito della verifica prima che esso venga trasmesso al *public buyer*. Tale garanzia dovrebbe trovare una traduzione più esplicita nella disciplina operativa dell'articolo 28.

Confimi Industria ritiene pertanto necessario che, prima di una decisione negativa fondata su una verifica automatizzata, l'operatore possa conoscere l'informazione che ha determinato l'esito, segnalarne eventuali inesattezze o mancati aggiornamenti, richiederne la rettifica e, quando il dato non sia disponibile o interoperabile, produrre un'evidenza equivalente.

Il *public buyer* dovrebbe poter procedere alla valutazione sulla base della documentazione corretta, evitando che un limite tecnico dell'infrastruttura digitale si trasformi in una causa sostanziale di esclusione.

Questa impostazione non riduce il potenziale della digitalizzazione; al contrario, ne rafforza l'affidabilità, facendo dell'automazione uno strumento al servizio della verifica dei requisiti senza precludere la possibilità di correggere situazioni nelle quali il dato digitale non rappresenti correttamente la posizione dell'impresa.

PARTE V – DIGITAL ECOSYSTEM

La costruzione di un ecosistema digitale comune rappresenta uno degli elementi qualificanti della proposta di Regolamento. L'attuale frammentazione tra piattaforme, banche dati e sistemi nazionali costituisce infatti un ostacolo alla piena integrazione del mercato europeo degli appalti, soprattutto per le imprese che intendono partecipare a procedure in Stati membri diversi da quello di stabilimento.

La Commissione interviene su tale criticità attraverso una rete di interoperabilità basata su standard semantici e specifiche comuni, affiancata da strumenti per la verifica elettronica

dei requisiti e dall'interconnessione degli spazi nazionali dei dati con il *Public Procurement Data Space* europeo.

Confimi Industria condivide l'obiettivo di una maggiore integrazione digitale, a condizione che questa si traduca in una semplificazione effettiva per gli operatori.

Il passaggio a un sistema europeo non dovrebbe determinare la sovrapposizione di un nuovo livello di adempimenti a quelli già esistenti, ma consentire alle infrastrutture nazionali di comunicare tra loro, valorizzando le informazioni già disponibili e gli investimenti tecnologici effettuati.

In questa prospettiva, interoperabilità e principio *once only* assumono particolare rilevanza per le PMI, sulle quali la duplicazione degli obblighi documentali e delle procedure di accreditamento produce un'incidenza proporzionalmente maggiore.

Articolo 133 – *Electronic eligibility service*

Prevede l'istituzione da parte della Commissione di un servizio elettronico per la verifica delle cause di esclusione, dei criteri di selezione e dei requisiti relativi all'origine. Per ciascuna procedura, l'operatore economico sarà chiamato a creare un *eligibility profile* attraverso il quale il *public buyer* potrà verificare il possesso dei requisiti mediante gli strumenti di credenziale digitale individuati dal Regolamento.
L'impianto presenta un elemento particolarmente significativo: il servizio non è costruito attorno a un'unica soluzione tecnologica. Accanto agli *European Business Wallets*, la proposta contempla strumenti elettronici alternativi interoperabili e richiama espressamente il *Once-Only Technical System*, l'*European Digital Identity Wallet* e i servizi nazionali conformi ai requisiti europei.

Tale impostazione appare funzionale alla costruzione di un sistema comune che non richieda necessariamente la sostituzione delle infrastrutture già operative negli Stati membri, ma ne assicuri il raccordo secondo regole e standard condivisi.

Per l'Italia sarà quindi essenziale garantire la piena integrazione degli strumenti attraverso i quali sono già raccolte e verificate le informazioni sugli operatori economici.

L'interoperabilità non dovrebbe limitarsi alla possibilità tecnica di scambiare dati, ma assicurare che le informazioni già disponibili presso fonti pubbliche possano essere

effettivamente riutilizzate nelle procedure europee senza richiederne una nuova produzione all'impresa.

A questo profilo si collega il tema della comparabilità dei sistemi nazionali di qualificazione, già richiamato nelle osservazioni all'articolo 27. La disponibilità del dato in formato digitale non rende infatti automaticamente equivalenti attestazioni, autorizzazioni o qualificazioni rilasciate secondo ordinamenti differenti.

Il servizio europeo dovrebbe pertanto consentire di ricondurre tali evidenze alle competenze e alle capacità che esse effettivamente attestano, preservando il contenuto delle verifiche già effettuate a livello nazionale e garantendo, al contempo, condizioni di accesso non discriminatorie agli operatori degli altri Stati membri.

Non appare invece necessario tradurre tale esigenza nella creazione, all'interno della piattaforma europea, di categorie rigide e uniformi di operatori economici.

La diversità dei sistemi produttivi e delle discipline nazionali rende preferibile un modello fondato sulla comparabilità funzionale delle informazioni, nel quale la verifica sia effettuata rispetto ai requisiti pertinenti alla singola procedura anziché attraverso una nuova classificazione europea delle imprese.
L'affidabilità dell'infrastruttura dipenderà anche dalla qualità e dall'aggiornamento delle informazioni che vi confluiranno. L'indisponibilità digitale di un'evidenza, il mancato aggiornamento di un dato o il non corretto allineamento tra banche dati non possono essere assimilati alla mancanza sostanziale del requisito.

L'*electronic eligibility service* dovrà pertanto consentire all'operatore di segnalare eventuali anomalie, correggere o integrare le informazioni e produrre evidenze equivalenti quando quelle necessarie non siano disponibili attraverso i sistemi interoperabili.

Una specifica garanzia appare necessaria per le verifiche automatizzate, soprattutto quando dal loro esito possa derivare l'esclusione dalla procedura o il mancato riconoscimento di un requisito di partecipazione.

In questi casi deve essere possibile ricostruire le informazioni sulle quali si è fondata la verifica e sottoporre a controllo umano l'esito negativo contestato dall'operatore. Tale controllo dovrebbe consentire di valutare eventuali elementi integrativi e, soprattutto, di

distinguere l'effettiva assenza del requisito da una criticità riconducibile alla qualità, all'aggiornamento o all'interoperabilità del dato.

L'automazione può così semplificare e velocizzare l'attività di verifica senza trasformare un limite dell'infrastruttura digitale in una causa sostanziale di esclusione dell'impresa.

La piena operatività dell'articolo 133 dovrebbe, in definitiva, essere valutata sulla capacità del sistema di far dialogare infrastrutture e modelli di qualificazione differenti senza trasferirne la complessità sulle imprese. È su questo terreno che la digitalizzazione può produrre un'effettiva semplificazione del procurement europeo, facilitando l'accesso transfrontaliero e riducendo gli oneri amministrativi senza indebolire l'affidabilità delle verifiche.