

Bozza Regolamento Appalti UE (COM 2026/590 *final*) del 09/09/2026

Parte III

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Europei,

Ufficio per il Mercato Interno e la Competitività

Riscontro del 22 Ottobre 2026 – vr 2 (I)

Nella presente Nota vengono riportate alcune preliminari considerazioni relative alla Parte III della bozza di Regolamento in oggetto, come richiesto alla scrivente **Federazione FINCO***.

Ove occorressero contributi puntuali sui vari aspetti degli articoli commentati, ulteriori rispetto a quanto già riportato, verranno inviati successivamente.

In premessa, ed in via generale, si rileva che il meccanismo dell'affidamento *in house* o comunque degli affidamenti sottratti al libero mercato (come per esempio previsto agli articoli 80, 81, 82, 83, 84, 85), in aggiunta agli affidamenti nei settori speciali, continua ad essere, non condivisibilmente, molto ampio; se ne auspica, quindi una limitazione nell'ottica di una maggiore tutela della concorrenza, ampiamente affermata nell'ambito dei principi comunitari.

Articolo 32 (*Estimation of the value of the contract*)

Il testo dell'art. 32 disciplina la stima del valore del contratto e richiede di considerare i costi della soluzione necessaria a soddisfare il bisogno, opzioni, rinnovi e durata complessiva.

In alcuni settori specialistici, il valore stimato di un appalto dovrebbe coprire il ciclo completo relativo all'attività svolta e può essere stimato con dati di mercato e *benchmark* comparabili, corretti per contenuto, qualità e condizioni territoriali.

In Italia, per esempio, il trattamento dello scavo archeologico (inteso come lavoro) utilizza come riferimento i prezzari, mentre i servizi archeologici non dispongono di una struttura nazionale completa e omogenea dei costi.

La Francia collega progetto scientifico, mezzi, tempi e prezzo; i Paesi Bassi usano il *pricing schedules* e poste opzionali; le Fiandre e la Danimarca raccolgono costi reali e costruiscono *benchmark*; l'Irlanda separa *pricing schedule* e requisiti tecnici.

L'emendamento proposto consentirebbe di stimare correttamente alcune attività specialistiche come quelle archeologiche, introducendo indicazioni comuni di costo, senza ipotizzare un tariffario europeo o nazionale obbligatorio.

Si propone di inserire un nuovo paragrafo alla fine dell'art. 32:

<<3. For labour-intensive specialist professional or scientific services, the estimation shall take into account the full costs reasonably necessary to deliver the required outputs over the entire professional or scientific cycle of the contract, including, where relevant, qualified personnel, quality-assurance processes, specialist inputs and analyses, documentation and data management, applicable working conditions, logistics and reasonably foreseeable contingent or optional activities.

Public buyers may rely, as appropriate, on market consultations, comparable previous contracts and objective market or statistical benchmarks, provided that differences in scope, quality requirements, qualifications and territorial cost conditions are taken into account>>

Articolo 33 (*Conduct of the negotiations*)

Si esprimono perplessità sulla possibilità che una procedura aperta possa anche essere “negoziata” dal momento che la fase di negoziazione, per quando eventuale e preventivamente indicata dalla stazione appaltante nel bando di gara, allunga certamente i tempi di aggiudicazione della gara e rischia di aumentare la conflittualità tra stazione appaltante ed appaltatore.

Non si propongono emendamenti specifici, visti i numerosi richiami presenti nel testo a questa possibilità, ma si auspica che la possibilità negoziale a valle di una gara aperta venga eliminata o limitata a specifiche situazioni che richiedono un doppio passaggio di selezione.

Articolo 34 (*Launch and the conduct of the open procedure*)

Si vedano le osservazioni al precedente articolo 33.

Articolo 38 (*Conduct of the dynamic procedure without selection criteria*)

Non si concorda con la possibilità (pur non obbligatoria) prevista al paragrafo 3 dell’articolo 38 di selezionare in maniera casuale 5 operatori economici tra quanti hanno espresso interesse a partecipare ad una procedura dinamica di acquisizione, allorquando le richieste di partecipazione siano superiori a 5.

La scelta casuale mortifica l’impegno tecnico economico delle imprese e non garantisce alla stazione appaltante la migliore allocazione delle risorse pubbliche.

Nessuna previsione di una possibile rotazione tra gli operatori economici estratti a sorte è inoltre prevista per bilanciare la casualità del meccanismo.

Articolo 50 (*Green public procurement*)

Come si ribadirà al successivo articolo 54, si ritiene importante preservare la significatività di previsioni regolamentari nazionali come, nel caso dell'Italia, i CAM (Criteri Ambientali Minimi).

Il mancato riconoscimento di queste previsioni così come espresso al paragrafo 4 dell'art. 50 (*"Mere compliance with general minimum environmental obligations established by Union law, national law or the international conventions shall not by itself be considered 'green public procurement' for the purpose of this Regulation."*) rischia di vanificare tutto l'impegno profuso dalle imprese italiane per adeguarsi a quelle previsioni.

Quanto oggi già previsto ed applicato dalle diverse normative nazionali e comunitarie dovrebbe essere la base riconosciuta su cui inserire, nella singola gara, eventuali richieste di conformità ad ulteriori requisiti ambientali, che dovrebbero, però, avere natura premiale.

Articolo 54 (*Requirements for green public procurement for certain products*)

Si propone uno spazio nazionale circoscritto fino all'applicabilità dei requisiti europei vincolanti, con salvaguardia dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) compatibili con il diritto dell'Unione.

Il riferimento all'applicabilità evita che la sola adozione di una misura europea interrompa la continuità durante il suo periodo transitorio.

Si propone di inserire un nuovo paragrafo 5 all'interno dell'art. 54, come sotto riportato.

<<5. In the absence of binding requirements applicable under a delegated act adopted pursuant to paragraph 2 for the relevant product, product family or technology, Member States may maintain or adopt national green public procurement requirements, provided that they are compatible with Union law, proportionate and non-discriminatory.

Requirements and criteria validly applicable before the date of application of this Regulation shall continue to apply until replaced by binding requirements applicable under this Article, insofar as they are compatible with Union law.>>

Articolo 55 (Socially responsible public procurement)

Come già precisato nel commento all'art. 4 della bozza di Regolamento Appalti, il riferimento ai Contratti collettivi di lavoro ("*collective bargaining*" nel caso dell'art. 55 qui in commento) in nessun caso deve essere strumentalmente usato per operazioni di "gold plating", peraltro stigmatizzate nei Considerando dello stesso Regolamento europeo, con particolare riferimento allo strumentale e pretestuoso richiamo a determinati contratti collettivi, oggi presente nel Codice dei Contratti Italiano (come per esempio agli articoli 11 e 119).

Dal momento che si ritiene che la miglior tutela per i lavoratori sia l'applicazione di un contratto pertinente all'attività svolta con preferenza - nelle attività corrispondenti - dei contratti specialistici, che meglio tutelano la specificità del lavoro, rispetto a quelli generali, si propone l'integrazione che segue.

Art. 55, paragrafo 2, lettera b)

<<.....omissis

*(b) high-quality jobs including through acknowledging the role of collective bargaining **agreements specific to the activity to be performed**, taking into account the diversity of national systems and respecting the autonomy of social partners, and improvement of working conditions, for workers performing a given public contract and, in particular, for vulnerable categories of workers;...>>*

Articolo 75 (*Union restrictions for third-country non-covered economic operators, goods, services and works*)

L'articolo 73, paragrafo 2, lettera b), punto ii), consente di premiare le offerte con una quota maggiore di beni dell'Unione o coperti dagli impegni internazionali mediante punti aggiuntivi o una riduzione del prezzo ai soli fini della graduatoria.

L'articolo 75, qui in commento, permette alla Commissione di rendere obbligatori requisiti di preferenza, ma non impone di attivare una premialità sulle forniture al ricorrere di condizioni definite. Si chiede, quindi, un vantaggio effettivo nell'aggiudicazione per sostenere la produzione europea rispetto alla concorrenza di beni non coperti, nel rispetto degli accordi internazionali.

La modifica che si propone rende obbligatoria l'attivazione della premialità quando una valutazione della Commissione accerta le condizioni indicate. Il meccanismo agisce per categorie di forniture individuate a livello europeo, senza imporre una valutazione generalizzata in ogni gara. Il sostegno alla capacità produttiva e agli investimenti europei non è subordinato alla sola presenza di dipendenze critiche o emergenze di approvvigionamento.

La distinzione riguarda beni dell'Unione (*Union*), beni extra UE coperti dagli impegni internazionali per lo specifico appalto (*covered*) e beni non coperti (*non-covered*).

La premialità valorizza la quota di beni UE o coperti rispetto a quelli non coperti; non crea un vantaggio riservato ai beni UE a scapito dei beni coperti. L'origine del prodotto resta distinta dalla sede o dalla nazionalità del distributore. La formula e il livello minimo del beneficio sono definiti per categoria e resi noti prima della presentazione delle offerte, senza introdurre nel Regolamento una percentuale unica per mercati diversi.

Per la filiera del *cleaning*, in particolare, la richiesta interessa macchine, attrezzature, prodotti chimici, carta e consumabili, senza presupporre che tali categorie siano automaticamente assoggettate alla misura. La verifica spetta alla Commissione sulla base delle condizioni proposte. Restano autonomi i requisiti e i criteri di qualità, assistenza e sostenibilità: l'origine europea non ne costituisce di per sé la prova.

Fuori dalle categorie individuate restano le facoltà di cui all'articolo 73; nelle categorie interessate il compratore applica la premialità, salvo le eccezioni dell'articolo 76.

Alla luce di quanto sopra, si chiede di inserire i seguenti paragrafi alla fine dell'art. 75

<< 2. The Commission shall regularly assess categories of goods to determine whether all of the following conditions are met: (a) goods originating in the Union are available in sufficient quantities and from a sufficient number of suppliers to ensure effective competition and reliable supply; (b) there is significant actual or reasonably foreseeable competition from goods not covered in accordance with Article 70; and (c) a mandatory preference would make a justified and proportionate contribution to maintaining or developing production capacity and investment in the Union. The assessment shall include the effects on competition, small and medium-sized enterprises and costs for public buyers. The Commission shall consult the relevant stakeholders and publish its findings, while protecting confidential information.

3. Where the assessment, as referred to in paragraph 2 establishes that all those conditions are met, the Commission shall adopt delegated acts in accordance with Article 141 to amend Article 73 by requiring public buyers to apply the preference referred to in Article 73(2), point (b)(ii), for the categories concerned. The preference shall reward a higher proportion, by value, of Union or covered goods in the relevant category through additional award points or a percentage reduction of the tender price solely for evaluation and ranking purposes, without affecting the price payable under the contract. It shall comply with the Union's international procurement commitments.

4. Those delegated acts shall specify the categories of goods and contracts concerned, the calculation method and an effective and proportionate minimum level of preference, proportionate requirements for evidence and verification of origin, the date of application and the arrangements for periodic review. Origin shall be determined in accordance with Article 74(2), and coverage in accordance with Article 70; the preference for goods shall not depend on the place of establishment of the supplier. Rules governing participation in and access to the procedure shall remain unaffected. Public buyers shall announce the preference and its calculation method in accordance with Article 73(3). The exceptions provided for in Article 76 shall apply.>>

Articolo 76 (*Exceptions*)

Solo la presenza di una motivazione e la pubblicazione delle deroghe, con verifica delle alternative e del costo complessivo, tutela l'effettività della misura di tutela del Made in Europe.

Si chiede, pertanto, di inserire quanto segue alla fine dell'articolo 76:

<<2. Any decision pursuant to this Article shall be duly justified and recorded in the individual documentation referred to in Article 109. The reasons shall be published in the public summary of result, subject to Article 93. Where points (b), (c) or (d) are relied upon, the documentation shall include, as appropriate, an assessment of the availability of reasonable Union or covered alternatives, delivery times and continuity of supply. For the purposes of point (d), the assessment of disproportionate costs shall take account of the relevant costs over the life cycle in accordance with Article 99, rather than the purchase price alone.>>

Articolo 87 (*Other mixed contracts*)

Il paragrafo 1 dell'art. 87, stabilisce che i contratti comprendenti due o più tipi di *procurement* siano aggiudicati secondo le disposizioni applicabili alla tipologia che caratterizza il *main subject* del contratto.

Per evitare che la classificazione di un contratto specialistico dipenda automaticamente dalla presenza di una singola operazione materiale, si suggerisce l'integrazione riportata alla fine del commento all'art.87.

La regola resta neutrale: non qualifica *ex lege* una categoria come servizio, ma impone di individuare il *main subject* attraverso scopo principale, risultato funzionale e responsabilità professionale.

Nel sistema italiano lo scavo archeologico, per esempio, è qualificato come categoria di lavori OS25, mentre Verifica Preventiva dell'Interesse Archeologico (VPIA), sorveglianza, studi e molte indagini sono normalmente servizi. L'emendamento mira a rendere possibile una

qualificazione coerente dell'intera filiera quando lo scopo principale è archeologico/scientifico, lasciando come lavori le opere realmente autonome di natura costruttiva.

Le prassi europee esaminate mostrano che attività intrusive e non intrusive possono appartenere a un unico processo professionale e scientifico. Il principio è trasferibile anche a diagnostica, geologia, ambiente, restauro scientifico e altri servizi specialistici.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate, si chiede di inserire alla fine del paragrafo 1 dell'art. 87 quanto segue:

<<For the purposes of the first subparagraph, where a contract combines specialist professional or scientific services with material operations, equipment or works necessary or ancillary to the performance of those services, the main subject-matter shall be determined having regard to the principal purpose, functional outcome and professional responsibility characterising the contract as a whole. The use of particular technical means or the performance of material operations shall not, by itself, determine the main subject-matter of the contract.>>

Articolo 88 (Specifications)

L'art. 88, per la caratterizzazione di un appalto, fa riferimento a richieste specifiche oggettive, chiare e misurabili e privilegia la formulazione mediante *functional requirements*.

Le specifiche sono, dunque, uno strumento orientato a scopo, *output* e qualità. Il *buyer* conserva il potere di imporre un metodo quando necessario, ma la prescrizione tecnica specifica deve essere oggettivamente giustificata.

La proposta sotto formulata, cerca di dare uno strumento operativo coerente con le finalità di alcune lavorazioni specialistiche.

Nel settore archeologico, per esempio, la Convenzione di Valletta e standard professionali europei sostengono progressività e ricorso a metodi non distruttivi ove possibile. I sistemi

comparati mostrano inoltre l'uso di progetti o *method statements* dell'operatore entro un quadro definito dall'Autorità.

Nella prassi italiana, la Soprintendenza può impartire direttive tecnico-scientifiche vincolanti e la progettazione archeologica può perdere effettiva autonomia metodologica. L'emendamento non limita il potere di tutela, ma fa sì che la scelta di una tecnica invasiva o specifica sia motivata rispetto al risultato richiesto e coordinata con il progetto.

Si chiede di inserire alla fine del paragrafo 3 dell'art. 88, quanto segue:

<<For specialist professional or scientific services, specifications shall primarily describe the professional or scientific purpose, expected outputs, applicable constraints and required quality standard of the service. They shall allow qualified economic operators appropriate professional discretion in proposing the methods capable of achieving those results, unless the use of a specific method is objectively necessary and duly justified. The use of particular technical means, equipment or material operations shall not, by itself, determine the professional nature of the service.>>

Articolo 91 (Labels)

L'art. 91 ammette le etichette equivalenti. Quando è richiesta un'etichetta ecologica e sono disponibili criteri applicabili, l'articolo 91, paragrafo 1, assume però l'EU Ecolabel come riferimento; il paragrafo 3 subordina gli altri mezzi di prova all'impossibilità di ottenere tempestivamente l'etichetta richiesta o una equivalente per ragioni non imputabili all'operatore.

La richiesta qui di seguito riportata di sostituire soltanto il primo comma del paragrafo, consente un ampliamento dei mezzi probatori.

Resta invariato il secondo comma, relativo alle etichette che comprendono requisiti non collegati all'oggetto dell'appalto.

L'operatore resta tenuto a dimostrare il rispetto dei medesimi requisiti richiesti. La modifica rende ordinario il ricorso a prove appropriate e verificabili, compresi rapporti di prova,

certificati e fascicoli tecnici idonei. Restano ferme le condizioni di competenza e accreditamento previste dall'articolo 92 e la documentazione obbligatoria richiesta dalla normativa di prodotto dell'Unione. La richiesta risponde alle esigenze di fornitori di beni senza ridurre il livello ambientale richiesto.

Proposta di sostituzione del paragrafo 3 dell'art. 91:

~~<< 3. Where an economic operator demonstrates that it had no possibility of obtaining the specific label indicated by the public buyer or an equivalent label referred to in paragraph 2 within the relevant time limits for reasons beyond its control, the public buyer shall accept other appropriate means of proof, which may include a technical dossier from the manufacturer, provided that the economic operator concerned proves that the work, service or supply to be provided by it fulfil the requirements of the specific label or the specific requirements indicated by the public buyer>>.~~

<<3. Where an economic operator does not hold the specific label indicated by the public buyer or an equivalent label referred to in paragraph 2, the public buyer shall accept other appropriate and verifiable means of proof, including the means referred to in Article 92 and a technical dossier from the manufacturer, provided that the economic operator concerned proves that the work, service or supply to be provided fulfils the requirements of the specific label or the specific requirements indicated by the public buyer.>>

Articolo 92 (Means of proof for product requirements)

Art. 92, paragrafo 3

Il paragrafo 3 dell'art. 92, utilizza "may accept", lasciando facoltativa l'accettazione di altri mezzi di prova appropriati anche quando le condizioni previste sono soddisfatte. Richiama inoltre il paragrafo 1 per certificati e relazioni di prova, disciplinati invece nel paragrafo 2. Oltre a correggere il refuso sopra citato, occorre rendere obbligatoria l'accettazione condizionata e coordinare i rinvii alle diverse categorie di prova.

Il rinvio iniziale comprende i paragrafi 1 e 2; quello relativo ai certificati e alle relazioni di prova richiama il paragrafo 2. Anche la riserva finale comprende entrambi i paragrafi, per salvaguardare tutti i documenti prescritti da altra normativa dell'Unione.

L'articolo 44, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, già imponeva l'accettazione di altri mezzi appropriati alle condizioni previste, compresa la documentazione tecnica del fabbricante. L'articolo 92, paragrafo 3, della proposta sostituisce tale obbligo con una facoltà: questo specifico elemento riduce la garanzia probatoria rispetto alla direttiva vigente.

L'emendamento proposto mantiene l'obbligo condizionato, senza riconoscere automaticamente qualsiasi documento. L'operatore deve dimostrare la conformità e l'assenza di accesso alle prove non deve essergli imputabile. La modifica conserva i documenti obbligatori previsti da altra normativa dell'Unione.

Si chiede di integrare il paragrafo 3 dell'art. 92, come segue.

<<3. Public buyers ~~may~~**shall** accept other appropriate means of proof instead of those referred to in paragraphs 1 **and** 2, such as a technical dossier of the manufacturer where the economic operator concerned had no access to the certificates or test reports referred to in paragraph ~~1~~**2**, or no possibility of obtaining them within the relevant time limits, provided that the lack of access is not attributable to the economic operator concerned and provided that the economic operator concerned thereby proves that the works, supplies or services provided by it meet the requirements or criteria set out in the specifications, the award criteria or the conditions for the performance of contracts. Economic operators may provide other appropriate means of proof only where the documents referred to in paragraphs 1 **and** 2 are not required by other Union legislation.>>

Nota: è importante rendere obbligatoria almeno l'accettazione degli appropriati mezzi alternativi ai certificati e alle relazioni di prova del paragrafo 2, alle condizioni previste nel paragrafo 3 e ferma la riserva per i documenti prescritti da altra normativa dell'Unione.

Art. 92, nuovo paragrafo 4

L'articolo 29, paragrafo 1, lettera f), prevede il collegamento delle banche dati nazionali contenenti altre prove strutturate, comprese etichette e mezzi di prova dei requisiti di prodotto dell'articolo 92. Occorre evitare che l'indisponibilità della prova in queste banche dati o l'impossibilità di verificarla automaticamente impediscano la presentazione di un documento giuridicamente ammissibile. Si tratta di un rischio applicativo da prevenire, non di un'esclusione già prevista dalla proposta.

La disponibilità digitale della prova deve restare distinta dalla sua ammissibilità giuridica. La tutela riguarda etichette equivalenti, rapporti di prova, certificati e altri documenti ammessi alle condizioni degli articoli 91 e 92. Non attribuisce valore probatorio automatico a qualsiasi certificazione.

Si chiede di aggiungere all'articolo 92 il seguente paragrafo 4:

<< 4. Public buyers shall not reject a means of proof admissible under this Article or Article 91 solely because it is not available in the national databases referred to in Article 29(1), point (f), or cannot be verified automatically. They shall allow its submission by appropriate secure electronic means and assess it under the substantive requirements and conditions laid down in those Articles. This paragraph shall not dispense with proof of compliance or with documents required by other Union legislation.>>

Nota: è, comunque, necessario prevedere almeno l'obbligo di consentire la presentazione e la valutazione delle prove ammissibili non disponibili nelle banche dati nazionali di cui all'articolo 29, paragrafo 1, lettera f), nel rispetto delle condizioni degli articoli 91 e 92.

Articolo 98 (Awards criteria)

Art. 98, paragrafo 5

Si chiede di modificare l'incipit del paragrafo 5 come da proposta sotto riportata, mantenendo le lettere a), b) e c) e il successivo obbligo di indicazione nella sintesi pubblica della procedura.

L'articolo 98, paragrafo 4, prevede che nei contratti ad alta intensità di manodopera i criteri qualitativi pesino almeno il 50% del punteggio. Il paragrafo 5 consente però di derogare sia al metodo del miglior rapporto prezzo-qualità sia alle ponderazioni minime quando la qualità sia ritenuta assicurata attraverso specifiche tecniche, condizioni di esecuzione o una loro combinazione. Per i servizi *labour-intensive*, tra cui rientrano le pulizie professionali, la deroga può ridurre in modo significativo la portata della regola introdotta dal paragrafo 4.

La modifica richiesta preserva la scelta già compiuta dalla proposta di attribuire un peso qualitativo più elevato ai contratti in cui il costo del lavoro rappresenta normalmente almeno il 50% del valore complessivo. Il considerando (42) precisa che, nei contratti per loro natura ad alta intensità di manodopera, la ponderazione minima del 50% attribuita ai criteri di qualità dovrebbe comprendere considerazioni sociali significative; lo stesso considerando conferma tuttavia la possibilità di derogare quando la qualità sia sufficientemente assicurata mediante specifiche, condizioni di esecuzione o una loro combinazione. La richiesta mira quindi a rendere effettiva, proprio nei contratti ad alta intensità di manodopera, la scelta di attribuire un peso sostanziale alla qualità. L'analisi d'impatto della Commissione richiama espressamente pulizie, sicurezza e ristorazione come settori *labour-intensive* e registra dichiarazioni congiunte delle parti sociali a sostegno del *Best Price-Quality Ratio* - miglior rapporto prezzo-qualità. La proposta resta circoscritta a questa categoria e non incide sulla deroga prevista per gli altri contratti.

Proposta di integrazione del paragrafo 5 dell'art. 98

<<5. *Except for labour-intensive contracts within the meaning of Article 6, point (10), public buyers may derogate from paragraph 1, second subparagraph, and from paragraph 4, where the quality of the product, service or works procured can be ensured in any of the following ways: [...]*>>

Nota: qualora non fosse condivisa l'esclusione integrale, sarebbe necessario prevedere che nei contratti ad alta intensità di manodopera la deroga sia ammessa solo quando specifiche e condizioni di esecuzione siano oggettive, misurabili e verificabili durante l'esecuzione e la relativa motivazione sia pubblicata nella documentazione di gara.

Articolo 100 (*Division into lots*)

La divisione in lotti è certamente uno degli strumenti migliori per favorire l'ampia partecipazione sia delle piccole imprese che delle imprese specialistiche agli appalti.

Si tratta di un principio ripreso, non a caso, a livello nazionale nell'ambito della Legge 180/2011, dell'11 novembre 2011, recante "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle Imprese".

Si rileva, tuttavia che, nell'ambito dell'art. 100, ancora prevale l'idea di una divisione facoltativa e si prevede che uno stesso operatore possa partecipare ed aggiudicarsi più lotti, senza che la stazione appaltante debba obbligatoriamente porre dei limiti.

E' di tutta evidenza che quanto sopra, di fatto, vanifica il positivo intento sotteso alla divisione in lotti.

Per questa ragione si chiede che ai paragrafi 5, 6 e 7 le espressioni "*Public buyers may*" e "*Member States may*" siano sostituite da "*Public buyers **shall***" e "*Member States **shall***".

Analogamente, all'inizio del paragrafo 2, l'espressione "*In assessing whether a contract should be divided into lots, public buyers shall...*" dovrebbe essere sostituita da "*In assessing **that** a contract should be divided into lots, public buyers shall...*"

Come già accennato, l'articolo 100 in commento richiede di considerare la divisione in lotti tenendo conto, tra l'altro, della partecipazione delle PMI, della resilienza, dell'innovazione e dell'efficienza.

La proposta che di seguito si suggerisce, mira a ridurre il rischio che servizi di valore economico limitato ma ad alta specializzazione siano assorbiti in grandi contratti accessibili soltanto a operatori generalisti. Non si chiede una separazione obbligatoria, ma si obbliga la stazione appaltante a valutarla quando favorisce concorrenza qualificata senza compromettere l'esecuzione complessiva.

I lavori e le attività specialistiche dei Beni Culturali sono spesso prestati da PMI. Lotti dedicati, raggruppamenti e partenariati consentono anche una mobilità transfrontaliera economicamente razionale.

Alla fine del paragrafo 2 dell'art. 100, si chiede di inserire quanto segue:

<<In that assessment, public buyers shall also consider whether technically separable specialist professional or scientific services can be procured as dedicated lots where this would facilitate direct participation by qualified SMEs without impairing the efficient and coherent execution of the overall contract.>>

Proposta alternativa

<< Where technically separable specialist services are not procured as dedicated lots, the reasons recorded pursuant to the present paragraph 2 shall address the expected impact on direct access by qualified specialist economic operators and on the quality and coherence of performance.>>

Articolo 101 (Abnormally low tender)

L'art. 101, richiede spiegazioni rispetto a *market price*, valore stimato, contratti comparabili, lavoro, condizioni di lavoro, materiali, logistica e requisiti contrattuali.

Nel settore dei Beni Culturali il ribasso può comprimere soprattutto attività meno visibili del *fieldwork*: post-scavo, restauro conservativo e ricostruttivo, analisi e trattamenti specialistici, documentazione, dati e pubblicazione. L'aggiunta che si propone, renderebbe esplicito che la verifica riguarda l'intero ciclo e non soltanto il costo immediato dell'attività principale.

Si suggerisce di inserire al paragrafo 1, dell'art. 101 una nuova lettera d)

<< d) For labour-intensive specialist professional or scientific services, the assessment shall take account of whether the tender adequately covers the professional resources, quality requirements and outputs required over the full performance cycle of the contract.>>

Articolo 103 (Framework agreements)

Per quanto ci si renda conto del fatto che gli accordi quadro rispondono ad esigenze organizzative, a volte pressanti, delle stazioni appaltanti, non si può però tacere il fatto che spesso siano un modo “semplice” e relativamente poco impegnativo per programmare attività che spesso non vengono nemmeno realizzate, nonostante l’impegno anche economico di chi alle gare ha partecipato.

Inoltre gli accordi quadro hanno normalmente dimensioni tali da non favorire un’ampia partecipazione delle PMI.

Alla luce di quanto sopra si chiede che l’uso dell’accordo quadro venga limitato alle attività di maggiore complessità, che abbia contenuti sufficientemente delineati e che si dia certezza all’operatore economico della successiva stipula della maggior parte dei contratti applicativi previsti, come sotto riportato.

Ai fini della qualificazione, inoltre, si deve tener conto dell’importo complessivo di tutte le attività analoghe/collegate svolte dall’operatore economico nell’ambito dell’accordo quadro e non di quello dei singoli contratti eseguiti.

All’art. 103, paragrafo 1 si chiede di aggiungere le integrazioni sotto riportate.

<< 1. Where it is duly justified by the complexity or specialised nature of the procurement, public buyers may conclude framework agreements, with a clear description of the tasks to be performed, pursuant to the procedures in Title I of this Part. The rules of this Regulation for public contracts shall apply mutatis mutandis to framework agreements unless otherwise provided for in this Article.

A ‘framework agreement’ means an agreement between one or more public buyers and one or more economic operators to establish the terms governing contracts that may be awarded during a given period. The contracts that may be awarded during a given period, must constitute the majority of those provided for in the agreement. All activities carried out under the framework agreement contribute to the economic operator's qualification >>

Articolo 104 (*Conditions for the performance of contracts*)

L'articolo 104 consente condizioni di esecuzione collegate all'oggetto dell'appalto e chiaramente indicate nella documentazione di gara. I suoi due paragrafi non prevedono, però, espressamente il recepimento degli impegni tecnici valutati in obblighi contrattuali verificabili, né il controllo delle sostituzioni delle dotazioni a cui tali impegni si riferiscono.

La proposta sotto riportata collega il punteggio tecnico alla prestazione resa, con verifiche proporzionate all'avvio e durante l'esecuzione. Gli indicatori sono definiti per i criteri di gara e gli impegni valutati sono recepiti nel contratto. Le sostituzioni richiedono circostanze eccezionali, accordo preventivo e dotazioni almeno equivalenti, anche sotto il profilo ambientale. Il termine di decisione, più breve nelle urgenze, riduce il rischio di interruzioni. La proposta non tocca la sostituzione dei beni oggetto di forniture. Restano ferme le regole dell'articolo 106.

Si chiede, pertanto, di aggiungere i seguenti paragrafi 3, 4 e 5 all'art. 104.

<< 3. Where commitments in the successful tender have been evaluated under the award criteria, public buyers shall incorporate them into the contract in a form that allows verification of their fulfilment. For each award criterion under which such commitments may be offered, the procurement detail shall specify proportionate indicators or other verification methods.

4. Where evaluated commitments concern machines, equipment, systems or other operational resources, including products and consumables used in performing services, public buyers shall verify, in accordance with paragraph 5, their actual availability and use at the start of and during performance. Such resources may be replaced only where justified by exceptional circumstances, such as the unavailability of the product on the market or its replacement by a new range, documented by the manufacturer, and with the prior written agreement of the public buyer. Replacement resources shall be at least equivalent in the characteristics, including environmental characteristics, and performance relevant to the award and shall comply with the technical specifications. Where the circumstances are temporary, the agreement shall be limited to the period necessary. The public buyer shall decide on a request for replacement within a period laid down in the procurement detail, starting from receipt of complete supporting documentation, with a shorter period for urgent

cases where necessary to ensure continuity of performance. Replacement shall not reduce the quality committed to or circumvent Article 106.

5. Verification methods, frequency and documentary requirements shall be proportionate to the subject-matter, value and risks of the contract and shall avoid unnecessary burdens on economic operators.>>

Nota: è, in ogni caso, necessario prevedere almeno la comunicazione documentata della sostituzione prima dell'impiego e la verifica dell'equivalenza entro un termine fissato in gara. Nelle sole urgenze necessarie alla continuità della prestazione, la comunicazione può seguire la sostituzione temporanea. Restano ferme le caratteristiche almeno equivalenti, la proporzionalità dei controlli e le regole dell'articolo 106; la scadenza del termine non sana la non conformità.

L'art. 104 prende in considerazione le condizioni di esecuzione tecniche, qualitative, economiche e strategiche, comprese salute e sicurezza sul lavoro e innovazione.

In Italia, in particolare nel settore dei Beni Culturali, la direzione tecnico-scientifica pubblica può sovrapporsi alla responsabilità progettuale ed esecutiva dell'operatore economico e non sempre l'intero archivio scientifico connesso all'intervento viene reso noto (come per esempio nel caso del GNA - Geoportale Nazionale dell'Archeologia).

La Francia distingue *responsable scientifique* e *contrôle scientifique et technique*; i Paesi Bassi attribuiscono ruoli responsabili all'organizzazione certificata; Fiandre, Svezia, Portogallo e Andalusia prevedono forme di deposito, accessibilità o pubblicazione.

Le due proposte che si chiede di integrare nel testo mirano rispettivamente a chiarire chi risponde della prestazione e a includere nel contratto la restituzione completa della conoscenza prodotta.

Si chiede, di inserire all'art. 104 aggiungere i seguenti paragrafi:

<< XX. For specialist professional or scientific services, requirements ensuring that the procurement detail clearly identifies the professional responsibilities relating to design, performance, documentation and validation of the service, as well as the interface with any competent regulatory, supervisory or authorising authority. Without prejudice to the powers of competent authorities under Union or national law, regulatory or supervisory functions and the contractual professional responsibilities of the qualified economic operator shall remain clearly identifiable.

*XY. Where the contract generates scientific or research data of lasting public value, the requirements regarding documentation, metadata, interoperability, long-term preservation, access, publication or dissemination, and reuse must be ensured, in accordance with applicable rules on intellectual property, confidentiality, security, the protection of personal data and cultural heritage, and, where applicable, the FAIR principles **>>*

*** FAIR (Findable Accessible Interoperable Reusable) – Linee Guida per l’open science ex Direttiva 2019/1024 UE e Regolamento 2021/695 UE*

Articolo 105 (Adjustment mechanisms)

Art. 105, paragrafo 1

L’articolo 105 riconosce espressamente meccanismi di indicizzazione collegati a indici economici oggettivi, inflazione e volatilità dei costi degli *input* (fattori produttivi), ma lascia al compratore pubblico la scelta se inserire o meno tali clausole.

Nei contratti pluriennali o strutturalmente esposti a variazioni significative dei costi, l’assenza di un meccanismo predeterminato può trasferire sull’operatore rischi non ragionevolmente governabili e incidere sulla sostenibilità dell’esecuzione.

La modifica proposta mantiene l’impostazione dell’articolo 105 ma rende obbligatoria la clausola quando durata o natura del contratto espongono concretamente l’equilibrio economico a variazioni rilevanti dei costi. Non introduce soglie o percentuali nazionali nel regolamento europeo e lascia invariati i requisiti di oggettività, chiarezza e mantenimento dell’equilibrio economico.

Si richiedono le seguenti modifiche al paragrafo 1 dell'art. 105:

<< 1. Public buyers ~~may~~ **shall** include in the procurement detail clauses establishing mechanisms for the adjustment of the conditions of the contract throughout its duration, ~~provided that those mechanisms~~ where, having regard to the duration or nature of the contract, material variations in input costs may reasonably affect its economic balance. In other cases, public buyers may include such clauses. Any adjustment mechanism shall: (a) ~~are~~ **be** objectively justified having regard to the nature of the contract; (b) maintain the economic balance of the contract; (c) ~~the clauses are~~ **be** clear, precise and unequivocal. Where the adjustment relates to input costs, it shall operate symmetrically and be based on objective indices or other verifiable parameters representative of the cost structure of the contract.>>

Nota: andrebbe, comunque, almeno previsto un obbligo di valutazione e motivazione: nei contratti esposti a variazioni rilevanti dei costi, la stazione appaltante che non inserisce un meccanismo di adeguamento dovrebbe indicarne le ragioni nella documentazione di gara.

Art. 105, paragrafo 2

L'art. 105 consente meccanismi di adeguamento predeterminati, chiari e oggettivamente giustificati, purché rispettino trasparenza ed equilibrio economico del contratto.

Questa possibilità consente di progettare *ex ante* l'incertezza fisiologica di alcuni contratti. Quantità, condizioni e risultati non perfettamente prevedibili non devono trasformarsi automaticamente in contenzioso o varianti improvvisate: il contratto può prevedere regole di adeguamento trasparenti.

Negli interventi archeologici, per esempio, estensione, profondità, quantità di reperti, analisi e trattamenti specialistici e durata possono mutare dopo i rinvenimenti. Se il capitolato non contiene quantità opzionali e regole di adeguamento, il rischio ricade in modo opaco su operatore e stazione appaltante.

I Paesi Bassi utilizzano, per esempio, quantità a conguaglio e costi opzionali; la Danimarca collega *budget*, consuntivo e nuovo *budget* quando cambiano condizioni rilevanti.

L'emendamento proposto consente di strutturare prima ciò che è incerto ma prevedibile.

Si chiede, quindi, di aggiungere una nuova lettera d) al paragrafo 2 dell'art. 105:

<<d) predefined adjustments to quantities, scope, professional or technical methods, resources, duration or deliverables resulting from objectively foreseeable but uncertain findings, site conditions, regulatory requirements or other contingencies inherent in the nature of the contract, together with the corresponding rules for price, time, safety and other contractual consequences. >>

Articolo 106 (*Modification of contracts during their term*)

L'articolo in commento ammette modifiche per esigenze oggettive e circostanze imprevedibili e richiede una motivazione scritta e verificabile dell'impatto della modifica.

Riconosce anche un caso generale oggi non sufficientemente esplicito: una decisione vincolante di un'Autorità competente che può modificare materialmente un contratto già aggiudicato. Il potere regolatorio resta intatto, ma i suoi effetti economici, temporali, professionali e di sicurezza devono diventare contrattualmente leggibili.

In Italia prescrizioni tecnico-scientifiche sopravvenute, soprattutto nel settore dei Beni Culturali, possono modificare area, profondità, metodo, mezzi o durata dell'indagine o dell'intervento. Il problema è il possibile scollamento fra decisione scientifica e responsabilità di RUP/DEC-DL, CSE, operatore, prezzo e cronoprogramma.

L'emendamento proposto rende obbligatorio il passaggio contrattuale senza interferire con la tutela.

All'estero, per esempio in Irlanda, si richiede un *updated Method Statement* prima di modifiche metodologiche rilevanti; in Francia ed anche in altri Paesi, si rende tracciabile il rapporto fra controllo pubblico e progetto dell'operatore.

Alla luce di quanto sopra si suggeriscono le integrazioni che seguono.

Al paragrafo 4, lettera b) dell'art. 106, aggiungere il punto iv)

<< iv) binding decisions, requirements or measures adopted by a competent regulatory, supervisory or authorising authority after the award of the contract, where such measures could not reasonably have been anticipated by a diligent public buyer and materially affect the scope, methodology, duration, safety requirements, outputs or cost of performance.>>

Al paragrafo 5, dell'art. 106, inserire l'integrazione sotto riportata

*<< 5. Before modifying a contract, the public buyer shall establish, on the basis of objective and verifiable elements, that the conditions set out in paragraph 1 are satisfied. Public buyers shall maintain detailed written records of the essential elements of the modification, including its justification, its necessity or appropriateness, and its impact on the economic balance of the contract, in particular allocation of risks and economic advantages, **including, where relevant, its effects on price, duration, occupational health and safety, professional responsibilities and required outputs,** in order to justify the decisions to modify the contract and to enable verification of compliance with this Article by competent supervisory, audit and review bodies.>>*

Articolo 108 (Payments)

Art. 108, paragrafo 2

Il rispetto dei tempi di pagamento è essenziale per il corretto adempimento delle obbligazioni contrattuali (sia verso il committente pubblico che verso altre imprese o verso i lavoratori stessi) oltre che per il regolare proseguimento dell'attività di impresa.

Non si vede quindi motivo per cui tra i privati non si debbano applicare le previsioni della Direttiva sui ritardati pagamenti (2011/7/UE).

Per questa ragione si chiede che al paragrafo 2 dell'art. 108, "may" venga sostituita da "shall"

<< 2. As part of the conditions for the performance of the contract.....public buyers **shall** provide that the contractors pass through the supply chain equivalente payment terms...>>

Art. 108, paragrafo 2

La bozza di Regolamento, definisce il subappaltatore escludendo la mera fornitura di beni o parti necessarie alla realizzazione di un lavoro o di un servizio. La formulazione, però, non richiama espressamente i contratti di fornitura e l'articolo 108 utilizza il concetto più ampio, non definito, di *supply chain* (catena di fornitura).

Per produttori e distributori è opportuno evitare che la normale relazione commerciale a monte venga assimilata al subappalto per il solo fatto di inserirsi nell'esecuzione economica del contratto.

Il chiarimento che si propone di inserire alla fine del paragrafo 2, separa due piani diversi: la qualificazione giuridica del rapporto e l'estensione di tutele sui pagamenti lungo la filiera.

La modifica non sottrae gli appalti di fornitura agli obblighi di trasparenza e non crea un'esenzione per soggetti che assumono realmente l'esecuzione di una parte del contratto: in tale caso la definizione di subappaltatore continua ad applicarsi indipendentemente dalla natura dell'appalto. La precisazione serve invece a evitare che produzione, distribuzione e normale fornitura commerciale siano qualificate come subappalto per il solo fatto di collocarsi a monte dell'aggiudicatario.

Il punto è particolarmente rilevante per filiere in cui l'aggiudicatario acquista macchine, attrezzature, detergenti, consumabili o ricambi da produttori e distributori specializzati.

Alla fine del paragrafo 2 dell'art. 108, inserire quanto sotto riportato

<< For the purposes of this paragraph, the application of equivalent payment terms along the supply chain shall not, in itself, affect the qualification of a relationship as subcontracting within the meaning of Article 6, point (25).>>

Art. 108, paragrafo 5

Al fine di favorire soprattutto la partecipazione delle PMI e di tutte le imprese che effettuano fornitura e posa in opera, è essenziale che l'anticipo di pagamento non sia un'opzione, come ora previsto al paragrafo 5 dell'art. 108, ma diventi obbligatorio.

Per questa ragione l'espressione: *"In addition to Article 44(6), public buyers may provide for advanced payments"* dovrebbe essere sostituita da: *"In addition to Article 44(6), public buyers shall provide for advanced payments"*

Art. 108, paragrafo 6

Il tema dei ritardati pagamenti è particolarmente delicato ed incide profondamente sulla capacità di tutte le imprese (*in primis* le PMI) di stare sul mercato (e, pertanto, assicurare occupazione), per questa ragione il previsto pagamento diretto ai subappaltatori (art. 108, comma 6), che dovrebbe essere più chiaramente previsto anche per tutti i subcontraenti e i fornitori (senza che questo li trasformi necessariamente in subappaltatori), dovrebbe essere soggetto alla sola richiesta del subappaltatore/subcontraente/fornitore senza le ipotizzate limitazioni legate alla natura del contratto.

Andrebbe meglio chiarito anche il rimando alla gara per la puntualizzazione delle modalità di pagamento (<< *The arrangements concerning that mode of payment shall be set out in the procurement detail*>>), affinché sia chiaro che si sta facendo riferimento solo agli adempimenti amministrativi/pratici e non anche alla effettiva applicazione del pagamento diretto.

Per l'applicazione del pagamento diretto, non è, viceversa, da riprendere il concetto di "inadempimento" da parte dell'appaltatore principale (previsto dal Codice italiano) che, nella sua applicazione, sta mostrando una serie di difficoltà interpretative che, di fatto, bloccano l'utilità di questa previsione, né la riserva di richiesta di pagamento diretta limitata alle sole micro e piccole imprese (come previsto dal Codice Italiano).

Quanto sopra premesso, si chiede di inserire le modifiche sotto riportate al paragrafo 6 dell'art. 108:

<< 6. At the request of the subcontractor, **sub-contractor and supplier** ~~and where the nature of the contract so allows~~, the public buyer shall transfer due payments directly to the subcontractor, **sub-contractor and supplier** for services, supplies or works provided to the main contractor. Such measures may include appropriate mechanisms permitting the main contractor to object to undue payments. The arrangements concerning that mode of payment shall be set out in the procurement detail **and they may pertain only to administrative requirements and not to the decision to pay subcontractors directly.**>>

Roma 22 Ottobre 2026

* **FINCO** – Federazione Industrie Prodotti Impianti Servizi ed Opere Specialistiche per le Costruzioni e la Manutenzione Edile, Stradale e dei Beni Culturali, raggruppa 40 Associazioni Nazionali di Categoria per oltre 13.000 imprese e 120 mila addetti, con un volume di affari superiore ai 37 miliardi di euro aggregati, di cui il 20% generato dall'Export