Federazione Industrie Prodotti Impianti Servizi ed Opere Specialistiche per le Costruzioni

Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sui contratti pubblici e le concessioni COM (2026)590 – Considerazioni FINCO – Audizione del 12/11/2026- Camera di Deputati – Commissione XIV (Politiche dell'Unione Europea)

FINCO * è la Federazione industriale del settore delle costruzioni che rappresenta prodotti, impianti, servizi ed opere specialistiche per le costruzioni e le manutenzioni edili, stradali e dei beni culturali.

Le imprese aderenti alle Associazioni nazionali di settore facenti parte della Federazione, sono normalmente PMI e, nella stragrande maggioranza dei casi, sono operative nel settore dei lavori pubblici; per questa ragione, la definizione delle regole che governano gli appalti è di vitale importanza per i settori rappresentati.

Con riferimento alla bozza di Regolamento, COM (2026) 590, la Federazione, in ragione del tessuto imprenditoriale rappresentato, ritiene opportuno che venga mantenuto un assetto normativo differenziato collegato alla dimensione dell'appalto, distinguendo la normazione per le gare sotto soglia comunitaria (che dovrebbero continuare a seguire il **Codice dei Contratti Pubblici nazionale**, pur se bisognoso di alcuni aggiustamenti) e quella per le gare sopra soglia comunitaria che dovrebbero applicare, viceversa, il nuovo **Regolamento Europeo** (anche questo bisognoso di alcuni aggiustamenti, come da riflessioni che seguono).

Con queste fondamentali premesse, la Federazione condivide la scelta eurounitaria del Regolamento.

Si ritiene, infatti, che, a prescindere da quelle che sono le intenzioni del Legislatore comunitario, un significativo cambiamento delle regole – condivisibile per molti versi - potrebbe negativamente incidere sulle PMI; per questa ragione si dovrebbe procedere per *step* progressivi che portino ad una crescita professionale (e, finalmente, ad un accorpamento delle Stazioni Appaltanti) sia sul versante pubblico che su quello privato, alla luce di un sistema unico europeo degli appalti.

Ove si andasse verso una, non auspicata, applicazione generalizzata del Regolamento, alcune essenziali previsioni nazionali dovrebbero, comunque, essere salvaguardate, anche nell'ambito di provvedimenti normativi diversi, come meglio si puntualizzerà in seguito.

ASPETTI POSITIVI della bozza di Regolamento da preservare

- Forte input verso il **mercato comune e la libera circolazione** di professionisti e imprese.

- Superamento di alcuni "**particolarismi nazionali" non positivi e certamente affetti da "*gold plating*"** (per esempio, il superamento del concetto di Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro "*leader*"/maggiormente rappresentativo previsto in Italia, che lascia finalmente spazio anche ai CCNL Specialistici, con ciò che da questo consegue anche sull'assetto della rappresentanza di interessi a livello nazionale, sulla reale sicurezza e sulla qualità dell'opera).

- Rafforzamento di uno **spazio europeo aperto**, non però ai grandi *competitors extra* UE (USA, Cina, India, ecc.).

- Presenza di alcune **previsioni condivisibili,** come per esempio:
  - Pagamento diretto al subappaltatore su semplice richiesta (sempre "*se la natura del contratto lo consente*", ma senza le ulteriori limitazioni nazionali sulla dimensione aziendale o sul mancato pagamento da parte dell'appaltatore);
  - Riduzione del fatturato per partecipare alla gara;
  - Preferenza per gli acquisti europei (o di paesi con cui l'UE ha stretto accordi), intesi come acquisto di lavori, servizi e forniture**;**

- Riduzione degli obblighi documentali (***once only***) grazie anche alla forte spinta alla digitalizzazione del sistema degli appalti;
- Previsione di un Portale unico Europeo, interoperabile con analoghi portali nazionali per la raccolta delle informazioni sulle gare e sugli Operatori Economici;
- Definizione di uno Spazio Nazionale di raccolta dati appalti (*National Public Procurement Data Space*) di interfaccia al Portale UE;
- Monitoraggio dell'andamento degli appalti pubblici;
- Previsione di una Autorità nazionale di coordinamento responsabile dell'Applicazione del Regolamento Appalti;
- Professionalizzazione delle Stazioni Appaltanti (anche alla luce dell'ampia discrezionalità prevista nel Regolamento per le stesse) e supporto alle PMI per crescita delle relative capacità ai fini degli appalti.

ASPETTI CRITICI della bozza di Regolamento da modificare/integrare

- **Affidamento sulle capacità di altri soggetti** (*Art. 23, bozza di Regolamento*)
  - L'avvalimento consente di integrare capacità tecniche e professionali e può essere utile in alcuni casi, soprattutto in mercati dove, contrariamente a quello italiano, la platea degli offerenti può essere limitata. Occorre, tuttavia, verificare comunque l'effettiva disponibilità delle risorse di cui ci si avvale, distinguendo tra capacità prestata e mera fornitura commerciale.
  - Negli appalti di lavori, l'avvalimento dovrebbe, in linea generale, essere utilizzabile solo per l'acquisizione dei requisiti materiali non posseduti dall'appaltatore e non per la dimostrazione di altre capacità.

- Al comma 3 dell'articolo in commento, si dovrebbe rafforzare la dimostrazione da parte dell'ausiliato delle effettive risorse a disposizione per tutta la durata dell'appalto.

- **Subappalto** (*Art. 24, bozza di Regolamento*)

  - Necessario inserire limiti al subappalto**:** l'attuale formulazione anche se formalmente impedisce il subappalto completo, non ponendo limiti, sostanzialmente consente di subappaltare la quasi totalità dell'appalto. Occorre vietare che venga subappaltata la prevalente esecuzione non solo della categoria prevalente (come in Italia, Art. 119, comma 1 DLgs 36/23), ma anche delle categorie scorporabili presenti nell'appalto. Dovrebbe, in ogni caso, essere sempre preferita l'esecuzione diretta da parte dall'aggiudicatario;
  - Occorre prevedere una percentuale di subappalto dedicata alle PMI (oggi prevista dall'art. 119, comma 2 del Codice dei Contratti Pubblici nazionale) o, quanto meno inserire il concetto che una parte non irrilevante del subappalto dovrebbe essere riservata alle PMI;
  - Necessario inserire l'autorizzazione del subappalto (la bozza di Regolamento prevede la sola comunicazione alla Stazione Appaltante);
  - Nel caso dei lavori, non si dovrebbe consentire più di un livello di subappalto, tranne casi eccezionali, come il montaggio in opera di componenti prefabbricati;
  - Essenziale reintrodurre un ribasso economico massimo tra appaltatore e subappaltatore o, quantomeno, dovrebbe essere introdotto il concetto secondo cui non è legittimo un ribasso eccessivo nel passaggio tra appaltatore e subappaltatore;
  - Dovrebbe essere vietato all'appaltatore di imporre al subappaltatore condizioni contrattuali più gravose di quelle che a lui stesso vengono applicate dalla Stazione Appaltate (attraverso, ad esempio, l'emanazione di un "Contratto Tipo di Subappalto", a livello nazionale, da parte di ANAC).

- **Criteri di Selezione** (*Art. 27, bozza di Regolamento*)
  - Dal momento che la bozza di Regolamento la delinea in maniera molto generica, è fondamentale prevedere una specifica qualificazione degli Operatori Economici, anche richiedendo una esperienza pregressa nel settore dei lavori pubblici quale elemento qualificante;
  - Importante chiarire che la qualificazione è necessaria sia per partecipare che per eseguire i lavori pubblici (attualmente al comma 6 della bozza di Regolamento, resta facoltativa la richiesta di requisiti di qualificazione ai fini dell'esecuzione).

- **Mezzi di prova dell'ammissione degli operatori economici** (*Art. 28, bozza di Regolamento*)
  - Non è condivisibile l'autodichiarazione (comma 3) dei requisiti di partecipazione/esecuzione per l'iscrizione al "Portale Europeo", se non accompagnata da una successiva, effettiva, dimostrazione dei requisiti autodichiarati. Già il Portale previsto all'art. 133 della Bozza di Regolamento è destinato a raccogliere informazioni relative agli Operatori Economici di vari Stati Membri di difficile comparabilità, le autodichiarazioni rischiano di falsare completamente il confronto "sostanziale" tra le capacità professionali e imprenditoriali inserite nel Portale stesso.

- **Avvio e svolgimento della procedura aperta** (*art. 34, bozza di Regolamento*)
  - All'interno delle procedure aperte, occorre limitare la possibilità di negoziazione, collegandola a situazioni debitamente motivate, dal momento che successivi livelli di contrattazione, anche se riferiti ad elementi non essenziali dell'appalto, aumentano opacità e conflittualità nei rapporti tra stazione appaltanti ed appaltatori oltre ad allungare i tempi di aggiudicazione.

- **Svolgimento della procedura dinamica senza criteri di selezione** *(Art. 38, bozza di Regolamento*)
  - Sarebbe opportuno eliminare la scelta per sorteggio del candidato quando le offerte sono più di 5 e non sono previsti criteri di selezione, anche se nell'ambito di un bando già definito, dal momento che la scelta casuale mortifica l'impegno tecnico economico delle imprese e non garantisce alla stazione appaltante la migliore allocazione delle risorse pubbliche;
  - In subordine è necessario prevedere criteri di pubblicità e rotazione tra gli operatori economici estratti a sorte, per bilanciare la casualità del meccanismo.

- **Appalti verdi** (*Art.50, bozza di Regolamento*)
  - Fermo restando che la Stazione Appaltante, in ottemperanza alle previsioni del Regolamento, può sempre chiedere il rispetto di requisiti ambientali superiori (meglio se in chiave premiante), è necessario che "*gli obblighi generali minimi in materia di ambiente*" (per l'Italia i CAM) mantengano la loro piena validità, non essendo condivisibile che il rispetto degli obblighi ambientali minimi di matrice nazionale, comunitaria o internazionale, perda di significato dopo che il sistema produttivo ha ampiamente investito per adeguarsi a queste previsioni.

- **Criteri di aggiudicazione** (*Art. 98, bozza di Regolamento*)
  - Per premiare gli elementi tecnici dell'offerta dovrebbe essere attribuito un peso maggiore, rispetto al 30% oggi previsto nella bozza di Regolamento, alla qualità nell'aggiudicazione, anche nei casi in cui non si tratti di appalti ad alta intensità di manodopera;
  - Negli appalti ad alta intensità di manodopera, viceversa, non dovrebbe essere consentito derogare alla percentuale del 50% di punteggio relativo ai criteri di qualità, tranne che in presenza di specifiche condizioni di esecuzione oggettive, misurabili e verificabili durante

l'esecuzione, che siano state debitamente motivate e rese note nella documentazione di gara.

- **Suddivisione in lotti** (*Art. 100, bozza di Regolamento*)
  - Necessario rendere obbligatoria la divisione in lotti, eliminando la possibilità di partecipare e aggiudicarsi tutti i lotti da parte di uno stesso offerente.

    Fino a quando la divisione resterà facoltativa e permarrà la possibilità di una aggiudicazione multipla, la teorica attenzione alle PMI, non troverà applicazione concreta.

- **Accordi Quadro** (*Art. 103, bozza di Regolamento*)
  - E' essenziale rendere più stringente l'utilizzo dell'Accordo Quadro che dovrebbe essere limitato a reali esigenze della Stazione Appaltante connesse ad appalti di particolare complessità.
  - L'Accordo Quadro dovrebbe essere incentrato su un oggetto ben definito e prevedere l'obbligo di contrattualizzare almeno la maggior parte dei contratti in esso previsti.
  - Ai fini della successiva qualificazione, inoltre, dovrebbe essere chiaramente statuito che 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.

- **Meccanismi di adeguamento** (*Art. 105, bozza di Regolamento*)
  - Fondamentale inserire l'obbligo di revisione prezzi, come previsto dal Codice dei Contratti Italiano.

    L'attuale riferimento alla sola possibilità di prevedere meccanismi di adeguamento, rimessa alla volontà delle Stazioni Appaltanti, non è una risposta sufficiente alla volatilità di alcuni mercati (come quello dei

materiali da costruzione) che rendono difficile il mantenimento dell'equilibrio economico del contratto durante l'esecuzione.

- **Pagamenti** (*Art. 108, bozza Regolamento*)
  - Dovrebbe essere previsto l'obbligo di applicare le previsioni europee sui ritardati pagamenti [*tempo massimo pagamenti, interessi automatici al verificarsi del ritardo, risarcimento spese, ecc. ex Direttiva 2011/7/UE*] anche nel rapporto tra appaltatore e subappaltatore.

    Al momento, è prevista la sola facoltà che questo possa accadere, mentre l'obbligo rimane tra Stazione Appaltante e appaltatore (comma 2);
  - Importante prevedere un'anticipazione economica obbligatoria (come nel Codice dei Contratti Pubblici Italiano) e non lasciarla alla discrezionalità della Stazione Appaltante (comma 5);
  - Dal momento che 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), il previsto pagamento diretto ai subappaltatori (art. 108, comma 6), che dovrebbe essere più chiaramente contemplato 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.

- **Meccanismi di adeguamento** (*Art. 124, bozza di Regolamento*)
  - Anche in materia di Concessioni dovrebbero essere obbligatoriamente previste apposite clausole che possano consentire l'adeguamento delle condizioni della concessione per preservarne l'equilibrio economico finanziario. Soprattutto nell'ambito di contratti di lunga durata (che patiscono molto il verificarsi di eventi imprevedibili), lasciare alla Stazione Appaltante

la discrezionalità della scelta potrebbe mettere a rischio il rispetto degli standard costruttivi, prestazionali e gestionali proposti dal Concessionario.

Sul diritto di ottenere la rinegoziazione delle condizioni del contratto di concessione, si è espressa in più occasioni la giurisprudenza sia amministrativa, sia contabile nazionale.

ASPETTI NON TRATTATI nella bozza di Regolamento, ma importanti da prendere in considerazione

Nella presente sezione del contributo si segnalano alcune tematiche completamente assenti (come, per esempio, la Progettazione), o trattate in maniera molto limitata, nella bozza di Regolamento che, vista l'impossibilità di una applicazione flessibile della normativa Regolamentare (propria, viceversa, dello strumento Direttiva), richiedono o un inserimento diretto nel Regolamento o una disciplina nazionale a latere *ad hoc*.

Tra le cose fondamentali per FINCO:

- **Requisiti di qualificazione degli Operatori Economici**
  - E' essenziale che i requisiti di qualificazione degli Operatori Economici (che dovrebbero valorizzare **l'esperienza specifica, i sistemi organizzativi, la formazione e qualificazione degli addetti, la disponibilità di idonea attrezzatura tecnica e mezzi** proporzionati all'attività da svolgere) siano richiesti sia per partecipare che per dare esecuzione ai contratti pubblici (soprattutto nel settore lavori pubblici in cui dovrebbe permanere la distinzione tra lavorazioni generali – OG – e lavorazioni specialistiche – OS-) e siano dettagliati, al pari di quanto previso nel Codice dei Contratti Pubblici nazionale (DLgs 36/23), anche, eventualmente, all'interno di provvedimenti nazionali diversi, ma complementari alla disciplina comunitaria.

[*Per FINCO i requisiti di qualificazione, soprattutto nel caso di lavorazioni specialistiche e superspecialistiche, dovrebbero essere anche più stringenti di quelli attualmente vigenti. NdR*].

- In questo contesto, occorre anche chiarire il ruolo delle attestazioni rilasciate dalle SOA e la loro comparabilità con analoghi sistemi di verifica delle capacità tecnico – economiche delle imprese, adottati in altri Stati Membri.

- **La regolamentazione degli appalti nel settore dei Beni Culturali**
  - Il Regolamento Europeo in bozza, come le Direttive che lo hanno preceduto, non si occupa esplicitamente di Beni Culturali, ma toglie, viceversa, la possibilità che gli ambiti di tutela/regolamentazione, oggi previsti a livello nazionale in tema di progettazione, qualificazione, esecuzione, divieto di avvalimento, normativa su archeologia preventiva, ecc. vengano tenuti in considerazione.

    Probabilmente il tema Beni Culturali continua a non essere inserito in questa tipologia di atti comunitari, dal momento che le diverse regolamentazioni nazionali non sono comparabili ed uniformabili a livello europeo.

    Per questa ragione, anche considerando che in Italia la stragrande maggioranza delle imprese che operano nel settore dei Beni Culturali (soprattutto le imprese di Restauro Specialistico – OS 2 - e di Archeologia – OS25 -) sono piccole o addirittura micro imprese, e considerato altresì che l'Italia detiene il maggior numero di siti UNESCO, patrimonio mondiale dell'umanità, oltre ad una ingente parte del patrimonio artistico mondiale, sarebbe opportuno che si sviluppi a livello nazionale una normazione per gli appalti specifica per il settore dei Beni Culturali.

- **Partenariato Pubblico Privato/Finanza di Progetto/Locazione Finanziaria**
  - La bozza di Regolamento non contiene alcuna disposizione in tema di Partenariato Pubblico Privato, Finanza di Progetto e Locazione Finanziaria (tutte tipologie di Concessione previste nel D.Lgs. 36/2023) e non contiene alcun rimando che consenta di ritenere applicabile la disciplina nazionale.

Posto che la disciplina delle fattispecie in cui si declina il Partenariato Pubblico Privato risulta particolarmente rilevante per la disciplina delle Concessioni, sarebbe opportuno introdurre specifici articoli al riguardo sulla scorta di quanto attualmente previsto dal d.lgs. 36/2023.

Per opportuna conoscenza ed approfondimento, alla presente si allegano i contributi già tramessi da FINCO al Dipartimento Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sulle parti I, II, III e V della bozza di Regolamento in commento.

** **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.*