

REGOLAMENTO EUROPEO SU APPALTI E CONCESSIONI: PERCHÉ LA SCELTA DEL REGOLAMENTO È UNA SVOLTA SISTEMICA ANCHE PER L'ITALIA

La Commissione europea punta a sostituire le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE con un **unico Regolamento direttamente applicabile** negli Stati membri.

È una scelta di portata straordinaria. Perché?

Perché significa passare da un sistema fondato sul recepimento nazionale ad un quadro europeo **immediatamente uniforme**, con l'obiettivo di ridurre divergenze, gold plating e frammentazione applicativa. Tradotto: niente più "libertà interpretativa" degli Stati membri sulle procedure sopra soglia. Il diritto europeo si applica direttamente, senza passare dal legislatore nazionale.

Le direttive del 2014 erano nate per coordinare le procedure nazionali sopra soglia e garantire apertura del mercato, concorrenza, parità di trattamento e uso efficiente dei finanziamenti pubblici. Tuttavia, secondo i materiali richiamati nella proposta, quegli obiettivi sono stati raggiunti solo in parte: la semplificazione non si è realizzata pienamente; la partecipazione transfrontaliera è rimasta limitata; il procurement dell'innovazione continua ad avere un ruolo marginale; le differenze tra recepimenti nazionali hanno prodotto frammentazione e, in vari ordinamenti, fenomeni di **gold plating**.

Da qui la scelta del legislatore europeo di spostarsi da una logica di armonizzazione "mediata" a una logica di **uniformazione diretta**. Il regolamento, proprio perché immediatamente applicabile, punta a ridurre gli spazi di divergenza tra Stati membri e a costruire un quadro procedurale comune per tutto il mercato europeo.

Le ragioni politiche della riforma: gli appalti non più solo come tecnica di spesa

Il mutamento è anche culturale: gli appalti pubblici non vengono più considerati soltanto come strumenti di corretta allocazione della spesa, ma come **leva di politica industriale, competitività, sicurezza economica, resilienza delle filiere e autonomia strategica europea**.

Questa impostazione si innesta su un dato già presente nel diritto UE vigente: la direttiva 2014/24/UE, nel considerando 2, lega già gli appalti all'"uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici" e alla promozione di obiettivi più ampi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. La bozza di regolamento, però, porta quel disegno molto oltre:

- rafforza la qualità come asse dell'aggiudicazione;

- amplia il ricorso a procedure più dialogiche e negoziali;
- valorizza innovazione, sostenibilità e sicurezza;
- apre spazi a una vera e propria **preferenza europea** nei settori strategici.

La discontinuità più forte: da tre direttive a un testo unico europeo

Dal punto di vista tecnico-giuridico, la riforma si presenta come un **Public Procurement Act** europeo unitario, con disciplina comune per appalti ordinari, settori speciali e concessioni.

Questo significa che, per gli affidamenti sopra soglia, il baricentro normativo si sposterebbe dal legislatore nazionale a quello europeo. In Italia il D. Lgs. 36/2023 non sparirebbe, ma andrebbe **profondamente riorganizzato**, perché una parte consistente della disciplina delle procedure non sarebbe più “codificata” internamente, ma direttamente dettata dal Regolamento.

Resterebbero, invece, in area nazionale gli aspetti che la bozza sceglie espressamente di non assorbire integralmente:

- organizzazione delle stazioni appaltanti;
- governance amministrativa;
- controlli finanziari e di bilancio;
- profili civilistici del rapporto contrattuale;
- affidamenti sotto soglia.

Ed è qui che la scelta europea mostra tutta la sua portata: **l'Europa unifica la procedura, ma non detta le regole amministrative dei singoli Stati**, in quanto la capacità di gestione, organizzazione e attuazione resterà in larga parte nazionale.

Le principali differenze rispetto al D. Lgs. 36/2023

1. Procedura negoziata come modello ordinario

Uno dei tratti più innovativi contenuti nella proposta di Regolamento è che la **procedura aperta con negoziazione** diventa il modello standard, superando l'idea della negoziazione come eccezione. Per il sistema italiano la differenza è notevole. Il Codice 2023 ha certamente ampliato flessibilità e centralità del risultato, ma non ha trasformato la negoziazione nel paradigma generale in questi termini. La proposta europea sembra invece spingere verso un'amministrazione che dialoga di più con il mercato, sia tramite consultazioni preliminari sia durante la procedura.

2. Riduzione e razionalizzazione delle procedure

La bozza riduce gli strumenti essenziali a tre modelli:

- **open negotiated procedure;**

- **dynamic simplified procedure;**
- **innovation challenge.**

Il disegno è chiaramente semplificatorio. Anche sotto questo profilo, l'impatto sul diritto italiano sarebbe forte: il Codice nazionale dovrebbe riallinearsi a una tassonomia europea più stretta e funzionale.

3. Qualità come regola e prezzo come eccezione

La proposta impone che l'aggiudicazione avvenga di regola secondo il **miglior rapporto qualità/prezzo**, con una quota minima dei criteri qualitativi pari almeno al 30%, e al 50% nei contratti ad alta intensità di manodopera.

Nel sistema italiano esiste già una forte valorizzazione della qualità e, per taluni affidamenti, il prezzo non può essere l'unico asse selettivo. La differenza, tuttavia, è che il regolamento europeo sembra voler **generalizzare** questa impostazione come regola strutturale dell'intero sistema sopra soglia.

4. Requisiti di partecipazione più contenuti e proporzionati

La bozza insiste sulla limitazione dei requisiti alle capacità realmente necessarie, con particolare attenzione all'accesso di PMI, start-up e nuovi operatori. In questa logica:

- non dovrebbe essere richiesta, salvo casi giustificati, una specifica esperienza maturata proprio negli appalti pubblici;
- il fatturato minimo richiesto non dovrebbe ordinariamente superare il 50% del valore stimato del contratto.

Rispetto al D. Lgs. 36/2023, la proposta europea appare orientata a ridurre ulteriormente la stratificazione regolatoria nazionale e alcuni meccanismi tipici del sistema italiano di qualificazione.

5. PMI, lotti e accesso al mercato

L'attenzione alle PMI è trasversale: riduzione degli oneri amministrativi, principio "*once only*", possibile suddivisione in lotti, semplificazioni per consorzi e gruppi.

Si tratta di un'impostazione coerente con la matrice europea pro concorrenziale già valorizzata anche dalla giurisprudenza, secondo cui l'accesso al mercato e il favor participationis restano principi fondanti della materia.

6. Ecosistema digitale europeo

La proposta non si limita a digitalizzare l'esistente, ma immagina una **rete europea interoperabile** di piattaforme, con verifica elettronica di requisiti e cause di esclusione e applicazione del principio **once only**.

Per l'Italia questo punto è particolarmente interessante perché il D. Lgs. 36/2023 ha già costruito un impianto digitale avanzato. Proprio per questo, il problema non sarebbe creare da zero il digitale, ma **coordinare l'infrastruttura italiana con quella europea**.

7. Sorteggio/algoritmo: possibile attrito con il modello italiano

Su un punto la differenza è persino simbolica. La bozza europea, nella **dynamic simplified procedure**, consente in sostanza una selezione algoritmica casuale e non discriminatoria degli operatori da invitare quando gli interessati siano numerosi.

Il Codice italiano, invece, per la selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate, stabilisce che le stazioni appaltanti **non possono utilizzare il sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi**, salvo situazioni particolari e specificamente motivate.

È una divergenza notevole: il diritto italiano recente ha guardato con sospetto alla casualità come criterio ordinario di selezione; la proposta europea, almeno per alcune procedure standardizzate, sembra invece riabilitarla in chiave di semplificazione.

8. Sotto soglia: restano le regole nazionali

Un altro punto chiave è che il regolamento si applicherebbe agli affidamenti **sopra soglia europea**, mentre il sottosoglia resterebbe disciplinato dal diritto nazionale.

Per l'Italia significa che sopravviverebbe una parte importante del D. Lgs. 36/2023, compresa la disciplina speciale degli affidamenti di minore importo, oggi centrale nella pratica delle stazioni appaltanti. Emblematico, in questo contesto, l'art. 50 del Codice, che continua a presidiare il sottosoglia e le relative modalità di scelta del contraente.

9. Concessioni: maggiore integrazione europea

La bozza supera la tradizionale separazione delle concessioni in un atto autonomo e le ricomprende in un quadro unitario con appalti e settori speciali. Restano regole specifiche su rischio operativo, durata, modifiche e subentro, ma il dato politico è l'inclusione in una medesima architettura normativa europea.

Per il sistema italiano è una svolta non secondaria, perché rafforza l'idea che la distinzione tra appalto e concessione non giustifichi più, sul piano sovrastrutturale, discipline europee completamente separate.

Che cosa cambia davvero per il Codice italiano

La conseguenza più importante è probabilmente questa: il D. Lgs. 36/2023 non verrebbe semplicemente "ritoccato", ma **ridefinito nel suo spazio di operatività**.

Se il regolamento sarà confermato:

- il Codice italiano perderà una parte rilevante della sua funzione di trasposizione del diritto UE sopra soglia;
- diventerà soprattutto una disciplina di raccordo, organizzazione, esecuzione, sotto soglia e governance amministrativa;
- molte disposizioni nazionali oggi centrali dovranno essere rilette alla luce di un diritto europeo immediatamente applicabile.

In altri termini, non sarebbe una riforma “del” Codice, ma una riforma **del rapporto tra diritto europeo e diritto nazionale degli appalti**.

Il vero nodo italiano: non solo norme, ma capacità amministrativa

Ed è forse questo il punto più interessante anche per il dibattito professionale. I materiali forniti insistono su una distinzione decisiva: un regolamento europeo può uniformare le procedure, ma **non sostituisce la qualità dell’amministrazione**.

Resteranno nazionali:

- le competenze delle stazioni appaltanti;
- la cultura amministrativa;
- la capacità di usare bene consultazioni di mercato, negoziazione, criteri qualitativi, strumenti digitali e acquisto di innovazione.

Per questo la riforma europea, pur potentissima sul piano normativo, non scioglie da sola il problema italiano fondamentale: la distanza tra regola scritta e capacità concreta di gestione.

Conclusioni

La scelta del regolamento europeo sugli appalti e le concessioni è una **novità importante** perché segna il passaggio da un’Europa che coordina a un’Europa che disciplina direttamente. Non si tratta solo di semplificare le procedure: si tratta di usare il procurement come strumento di concorrenza, innovazione, sostenibilità, sicurezza economica e politica industriale.

Per l’Italia, l’impatto sul **D. Lgs. 36/2023** sarebbe molto rilevante: il Codice non scomparirebbe, ma perderebbe centralità sulla disciplina delle procedure sopra soglia, restando decisivo soprattutto per organizzazione amministrativa, esecuzione, governance e sotto soglia. La vera sfida, quindi, non sarà soltanto riscrivere norme interne. Sarà capire se il sistema amministrativo italiano e quindi i manager pubblici sono in grado di abitare un modello europeo più uniforme, più digitale, più negoziale e più strategico.