amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico
Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale
Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale
Valerio Sarcone.

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Riflessioni sul futuro della disciplina europea dei settori speciali a margine del documento del Parlamento europeo sulle prossime direttive

di Paolo Clarizia

(Ricercatore presso l'Università degli studi di Roma "Link")

Sommario

1. Premessa metodologica; 2. La funzione originaria della disciplina dei settori speciali; 3. La crisi del paradigma tradizionale; 4. L'ambivalenza e il compromesso della Risoluzione del Parlamento; 5. I tre principi di preferenza europea, produzione in Europa e preferenza locale nei settori speciali; 6. L'ambito di applicazione dei settori speciali e le procedure di esenzione; 7. Cooperazione pubblico-pubblico e *in house*; 8. Conclusioni provvisorie e transitorie.

Abstract

This article examines the ongoing reform of the European Union public procurement directives with specific regard to the utilities sectors. Moving from the Parliament resolution of 9 September 2025, the Commission evaluation, the coherence studies, the public consultations and the main institutional and sectoral position papers, the article argues that the reform no longer concerns only simplification or procedural efficiency. It rather reveals a deeper transformation of EU public procurement law: from a legal framework primarily designed to open national markets and protect competition into an instrument increasingly expected to support industrial policy, strategic autonomy, security of supply and economic resilience. The analysis focuses on three emerging but still legally unsettled principles - Buy European, Made in Europe and Buy Local - and on their particular relevance for the utilities sectors, where market openness, critical infrastructures and strategic supply chains overlap. It then examines the contested scope of Directive 2014/25/EU, the exemption mechanism for activities exposed to competition, and the debate on public-public cooperation and in-house providing. The article concludes that utilities are not merely one sector among others, but the main laboratory - and possibly the main stress test - of the forthcoming reform, since they are simultaneously the most industrially exposed, the most dependent on global supply chains and the most affected by the Union's new strategic ambitions.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blind peer review*

1. Premessa metodologica.

La revisione delle direttive europee in materia di contratti pubblici rappresenta una delle iniziative legislative più rilevanti e complesse dell'attuale legislatura dell'Unione. Per coglierne l'effettiva direzione, tuttavia, non è sufficiente esaminare isolatamente gli atti delle istituzioni europee — dalla risoluzione del Parlamento europeo del 9 settembre 2025[1] alla valutazione delle direttive pubblicata dalla Commissione nell'ottobre 2025 (SWD(2025) 332)[2] —, in quanto ciascuno di essi costituisce soltanto una fotografia, necessariamente parziale, di una fase dell'articolato e complesso procedimento legislativo europeo, ancora in corso e tuttora nelle sue battute iniziali.

L'attuale stadio del processo riformatore può essere descritto come una fase transitoria di ideazione, caratterizzata dall'emersione dei primi spunti di riflessione, tratteggiati nei documenti di indirizzo, e delle concrete esigenze degli operatori del settore (Stati, amministrazioni, imprese, associazioni di categoria e professionisti), da ultimo affiorate nell'ambito dell'ampia consultazione pubblica conclusasi il 26 gennaio 2026.

In tale prospettiva, appare necessario ricostruire unitariamente la sequenza di relazioni, risoluzioni e consultazioni che hanno scandito, fino ad oggi, il procedimento di revisione[3]. Solo una lettura unitaria di tali passaggi consente di evitare analisi atomistiche e anacronistiche, nonché di individuare le coordinate sistematiche che sembrano progressivamente emergere nell'ambito del dibattito della riforma.

Il processo prende le mosse, nel dicembre 2023, dalla relazione speciale n. 28 della Corte dei conti europea[4], che attesta una significativa contrazione della concorrenza nel decennio precedente al 2021. Muovendo da tali risultanze nel 2024, il Consiglio

---

* Il testo trae spunto dalla relazione "*Riflessioni a margine del documento del Parlamento europeo sulle prossime direttive*" al convegno "*Una fase di transizione tra prospettive e attualità*" organizzato dall'Istituto Grandi Infrastrutture – IGI tenutosi presso il Tar del Lazio il 4.6.2026. Si ringraziano per i preziosi suggerimenti e gli spunti di riflessione l'avv. Federico Titomanlio e il dott. Claudio Rangone.

[1]Risoluzione del Parlamento europeo del 9 settembre 2025 sugli appalti pubblici (rif. 2024/2103(INI)), approvata con 432 voti favorevoli, 95 contrari e 124 astensioni. Per un commento, M. Cozzio, *Verso la riforma delle direttive UE sui contratti pubblici: la Risoluzione del Parlamento europeo*, in *Il diritto dell'economia*, anno 71, n. 117, nn. 2-3, 2025, pp. I-XV.

[2]Commissione europea, Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities, SWD(2025) 332 final, 14 ottobre 2025; v. anche l'executive summary SWD(2025) 333 final.

[3] Già dettagliatamente e ampiamente ricostruita da C.Rangone nella relazione sull'*Analisi dei contributi della consultazione pubblica (3 nov. 2025/26 gennaio 2026*, tenutasi nel corso del Convegno organizzato dall'Istituto Grandi Infrastrutture il 30.3.2026 sulla *Riforma delle direttive appalti pubblici*.

[4]Corte dei conti europea, relazione speciale n. 28/2023, *sulla diminuzione della concorrenza negli appalti di lavori, beni e servizi nel decennio fino al 2021*, 4 dicembre 2023; v. le Conclusioni del Consiglio del 24 maggio 2024, in GUUE C/2024/3521 del 3 giugno 2024.

ha sollecitato alla Commissione un approfondimento tecnico. La necessità di una revisione della disciplina europea degli appalti è presente anche negli Orientamenti politici della Presidente von der Leyen del luglio 2024[5] ed è ribadita in numerosi documenti programmatici delle istituzioni europee, fino alla Strategia per il Mercato unico del maggio 2025.

Nel medesimo periodo tra dicembre 2024 e marzo 2025 si svolge la prima consultazione pubblica, sull'adeguatezza delle tre direttive. Parallelamente, il Parlamento europeo affida alla commissione IMCO un'attività di approfondimento finalizzata a individuare le principali esigenze di revisione del quadro normativo vigente, i cui esiti confluiscono nella risoluzione del 9 settembre 2025.

Seguono, nell'autunno, la valutazione della Commissione e due studi commissionati a consulenti esterni: quello sulla coerenza interna delle tre direttive, coordinato dal prof. Roberto Caranta[6], e quello sulla coerenza esterna del sistema (volto a verificare le interazioni con oltre sessanta direttive e regolamenti settoriali), diretto dal prof. Willem A. Janssen[7]; sullo sfondo, le relazioni Letta e Draghi[8]. Infine, dal 3 novembre 2025 al 26 gennaio 2026 si svolge una nuova e più ampia consultazione pubblica, con la quale sono stati raccolti circa mille contributi, riassunti soltanto il 27.3.2026[9]. Nel frattempo, sono intervenuti i pareri del Comitato economico e sociale europeo (5 dicembre 2025) e del Comitato delle regioni (4 marzo 2026), organi consultivi dell'Unione.

La proposta formale della Commissione è attesa verso la fine del secondo quadrimestre del 2026, l'adozione entro il 2027, il recepimento entro il 2029.

La ricostruzione evidenzia che la risoluzione del Parlamento rappresenta soltanto uno dei passaggi del procedimento ancora in piena evoluzione. Non è la posizione definitiva, ma soltanto una tappa intermedia: leggerla isolatamente rischia di restituirne un'immagine statica già superata. Sono gli atti successivi — la

[5]Commissione europea, *Orientamenti politici per la prossima Commissione 2024-2029*, p. 13, laddove si suggerisce una revisione che "*permetta di privilegiare i prodotti europei*" in determinati settori strategici; l'impegno è ripreso nella *Bussola per la competitività*, COM(2025) 30 final, nel *Patto per l'industria pulita*, COM(2025) 85 final, e nella *Strategia per il mercato unico*, COM(2025) 500 final.

[6]R. Caranta, *Coherence in the EU Public Procurement Directives. A Study into the Internal Coherence between the Objectives, the Principles and the Provisions in the EU Public Procurement and Concessions Directives*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2025.

[7]W.A. Janssen, *The Coherence of Public Procurement Legislation in the European Union. A Study for the EU Commission into the External Coherence between the Public Procurement Directives and other Legislative Instruments Regulating Public Procurement*, Lussemburgo, 2025: lo studio censisce oltre sessanta atti settoriali e raccomanda un "*approccio omnibus*".

[8]E. Letta, *Much more than a market*, aprile 2024; M. Draghi, *The Future of European Competitiveness*, settembre 2024.

[9]Call for evidence/consultazione pubblica per la valutazione d'impatto, 3 novembre 2025 – 26 gennaio 2026; Factual Summary Report on the Public Consultation on the Revision of the Public Procurement Directives, rif. Ares(2026)3275694 - 27/03/2026. La prima consultazione (dicembre 2024 – 7 marzo 2025) aveva raccolto 733 risposte: Commissione europea, DG GROW, Factual Summary report, rif. Ares(2025)3894320, 14 maggio 2025.

valutazione, gli studi di coerenza e soprattutto l'ultima consultazione — a consentire di coglierne le sfaccettature, le contraddizioni e la complessità degli spunti.

Conseguentemente le riflessioni non sono soltanto "*a margine*" della risoluzione del Parlamento europeo, ma soprattutto "*a margine*" dei successivi atti e consultazioni del procedimento.

Le questioni emerse sono numerose e investono trasversalmente l'intero sistema europeo dei contratti pubblici. Tuttavia, mentre il dibattito pubblico tende a concentrarsi prevalentemente sulla direttiva 2014/24 relativa ai settori ordinari, le trasformazioni più significative sembrano destinate a interessare la direttiva 2014/25 sui settori speciali. I contributi degli operatori dell'energia, del trasporto ferroviario e delle infrastrutture non si limitano, infatti, a porre una semplice richiesta di semplificazione, ma prospettano una ridefinizione della funzione stessa del *procurement*: da strumento prevalentemente orientato all'integrazione del mercato interno e alla tutela della concorrenza a leva di politica industriale, sociale ed economica[10].

Del resto, la dottrina europea più recente ha evidenziato come il sistema degli appalti stia progressivamente abbandonando il paradigma esclusivamente concorrenziale che ne aveva caratterizzato lo sviluppo dagli anni Novanta, per assumere una funzione sempre più orientata al perseguimento di obiettivi strategici di politica industriale, resilienza economica e autonomia tecnologica[11].

I settori speciali, sotto questo profilo, appaiono l'epicentro di questa transizione. L'introduzione di nuovi principi, la ridefinizione dell'ambito applicativo e la revisione delle deroghe agli obblighi di gara costituiscono possibili strumenti attraverso i quali perseguire obiettivi di resilienza economica, autonomia strategica e sovranità industriale europea. Tuttavia, le caratteristiche strutturali dei mercati

[10] Secondo una tendenza già avviata con il pacchetto di direttive del 2014, ma che ora appare senz'altro più accentuata. Come sottolineato da L.Torchia, *La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari*, relazione per il 61° Convegno di Studi Amministrativi su "*La nuova disciplina dei contratti pubblici fra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*", Varenna, www.irpa.eu "*Nella direttiva compaiono così, accanto alla tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente, la garanzia di misure sociali e del lavoro, la promozione dell'innovazione, il favor per la partecipazione delle piccole e medie imprese (Pmi)*". Si v. anche M.Clarich, Considerazioni sui rapporti tra appalti pubblici e concorrenza nel diritto europeo e nazionale, in Diritto Amminsitrativo, 1-2, 2016, pp. 71 e ss. e M.Trybus, *The Promotion of Small and Medium Sized Enterprises in Pulic Prucrement: A Strategic Objective of the New Public Sector Directive?*e D.C.Dragos e B.Neamtu, *Sustainable Public Procurement in the EU: Experiences and Prospects*, in F.Lichère, R.Caranta, S.Treumer (a cura di), *Modernising Public Procurement. The New Directive*, 2014, rispettivamente pp. 255 e ss. e pp. 301 e ss.

[11] Janssen, *From Letta to Draghi: Reforming the Public Procurement Directives*, 2025. Questione approfondita soprattutto dalla dottrina francese, che descrive tale evoluzione attraverso le categorie della *commande publique stratégique* e della *souveraineté économique européenne*. Ad es., Braconnier, Précis du droit de la commande publique, Paris, 2025 e Auby, *Droit de la commande publique et intérêt général; L'achat public en quête de souveraineté*, in *Achatpublic.info*, 2025.

ISSN 2036-7821

interessati impongono di interrogarsi sugli effetti che tali scelte potrebbero produrre sulle concrete capacità di approvvigionamento degli enti aggiudicatori, in ragione delle specifiche caratteristiche di tali mercati.

Per tali ragioni, l'analisi che segue sarà dedicata esclusivamente ai settori speciali.

2. La funzione originaria della disciplina dei settori speciali.

Per comprendere la portata delle trasformazioni oggi prospettate, occorre richiamare la *ratio* che ha storicamente giustificato l'assoggettamento dei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali ad un regime differenziato rispetto ai settori ordinari. Le origini di tale regime risalgono alle direttive 90/531/CEE e 93/38/CEE[12], adottate in un contesto economico caratterizzato dalla presenza di monopoli pubblici e di operatori titolari di diritti speciali o esclusivi.

Il legislatore europeo muoveva dalla constatazione che tali soggetti, pur non essendo sussumibili nella nozione di pubblica amministrazione in senso stretto, operavano in mercati strutturalmente sottratti, almeno parzialmente, alle dinamiche concorrenziali, beneficiando di posizioni giuridiche e economiche capaci di alterare le condizioni di accesso al mercato.

L'obiettivo non era garantire il buon andamento dell'azione amministrativa, bensì impedire che imprese beneficiarie di posizioni privilegiate falsassero le dinamiche concorrenziali del mercato interno.

La direttiva 2004/17/CE[13] e, successivamente, la 2014/25/UE[14] hanno conservato questa impostazione, pur introducendo una flessibilità maggiore rispetto ai settori ordinari — la procedura negoziata con previa indizione di gara come opzione ordinaria, i sistemi di qualificazione, regimi alleggeriti per le imprese collegate — giustificata dalla peculiare natura industriale e commerciale delle attività esercitate e

[12]Direttive 90/531/CEE e 93/38/CE; sulla disciplina degli appalti nei settori speciali, all'epoca S.Giacchetti, *La direttiva 90/531/CEE sui settori esclusi: ambito di applicazione soggettivo e oggettivo*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 1992, pp. 601 e ss.; M.Pallottino, *La direttiva C.E.E. 17 settembre 1990, n. 531 sugli appalti pubblici nei "settori esclusi" (trasporti; acqua; energia; telecomunicazioni)*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1992, pp. 441 e ss.; S.Napolitano, *Le procedure di gara per l'affidamento degli appalti secondo la direttiva CEE 90/531 (direttiva c.d. "settori esclusi")*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1994, pp. 737 e ss.; F.Calarco, *Appalti pubblici dei settori esclusi. Acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni*, Milano,1995; A.Musenga e G.Fischione, *Gli appalti di lavori, forniture e servizi dei soggetti operanti nei settori esclusi*, Roma-Brescia, 1996; D.Galli e C.Guccione, *Gli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi dei settori dei trasporti, telecomunicazioni, acqua ed energia*, Roma, 1996; D.Tassan Mazzocco, *Gli appalti nei settori esclusi*, Milano, 1997; M.Protto, *La nuova disciplina comunitaria per gli appalti nei settori speciali*, in *Urbanistica e appalti*, n. 7, 1998, pp. 701 e ss.

[13] Sulla quale L.Iannotta e G.Mari, *I contratti dei settori speciali, sottratti alla parte II del codice dei contratti pubblici*, in M.A.Sandulli, R. De Nictolis, R. Garofoli (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici. I principi generali. I contratti pubblici. I soggetti*, vol. I, Milano, 2008, pp. 501 e ss.

[14] Sulla quale M. Trybus, *European Union Law and Public Procurement*, EPLG Working Paper, 2017 e T. Kotsonis, *The 2014 Utilities Directive of the EU: Codification, Flexibilisation and Other Misdemeanours*, in *Public Procurement Law Review*, 2014, n. 4, pp. 182 ss.

dalla struttura dei mercati interessati. La finalità di fondo è rimasta, dunque, invariata: garantire l'apertura del mercato e prevenire comportamenti discriminatori.

In questa prospettiva si colloca anche il meccanismo di esclusione previsto per le attività direttamente esposte alla concorrenza, che conferma come la disciplina dei settori speciali non costituisca un regime autonomo rispetto agli obiettivi del mercato interno, ma uno strumento volto a compensare situazioni nelle quali tali obiettivi non risultano ancora pienamente realizzati.

3. La crisi del paradigma tradizionale.

Tale impostazione sembra oggi essere oggetto di una profonda rimeditazione. La questione non consiste più soltanto nel garantire l'apertura dei mercati e la contendibilità dei contratti pubblici, ma nel comprendere se e in quale misura il *procurement* europeo possa essere utilizzato come strumento di politica industriale, di rafforzamento dell'autonomia strategica e di tutela della sicurezza economica dell'Unione.

Gli eventi che hanno caratterizzato gli ultimi anni hanno profondamente inciso sul contesto economico e politico entro il quale si colloca la disciplina europea dei contratti pubblici. La pandemia da Covid-19 ha messo in luce la vulnerabilità delle catene globali di approvvigionamento; il conflitto russo-ucraino ha evidenziato la centralità della sicurezza energetica quale interesse strategico dell'Unione; le crescenti tensioni geopolitiche tra Stati Uniti e Cina hanno infine posto in primo piano il tema delle dipendenze strategiche e della capacità europea di presidiare i settori tecnologicamente più avanzati.

È in questo scenario che si collocano le relazioni Letta e Draghi, destinate a esercitare una significativa influenza sul dibattito relativo alla revisione delle direttive. Il rapporto Letta del 2024, *Molto più di un mercato*, insiste sull'approfondimento del mercato unico, sulla scala necessaria a far crescere campioni europei e sull'orientamento degli acquirenti pubblici verso prodotti basati su *standard* comuni e interoperabili. Il rapporto Draghi del settembre 2024 è più ambizioso: invoca una "*preferenza europea*", un principio di acquisto di prodotti europei accompagnato da incentivi e perfino da quote minime di contenuto locale, lamenta l'assenza di piattaforme comuni di acquisto per *input* chiave — in primo luogo nella difesa — e propone acquisti aggregati di gas e una più stretta cooperazione transfrontaliera nella rete elettrica. La *Bussola per la competitività* e il *Patto per l'industria pulita* raccolgono questa impostazione, qualificando la riforma del *procurement* tra le principali iniziative funzionali al rafforzamento della competitività e della resilienza dell'economia europea.

Si assiste così a una progressiva ridefinizione delle finalità attribuite agli strumenti di

acquisto pubblico. Pur senza abbandonare l'obiettivo dell'apertura dei mercati e della tutela della concorrenza, il dibattito europeo sembra attribuire crescente rilievo a esigenze ulteriori, quali la sicurezza degli approvvigionamenti, la resilienza delle catene del valore, l'autonomia strategica e la sovranità tecnologica dell'Unione. È in questa prospettiva che va letta la revisione delle direttive: non come semplice intervento di semplificazione, ma come tentativo di ridefinire il punto di equilibrio tra funzione integratrice del mercato interno e la sicurezza strategica dell'approvvigionamento europeo.

4. L'ambivalenza e il compromesso della Risoluzione del Parlamento.

La risoluzione del 9 settembre 2025, elaborata sulla base della relazione predisposta dalla commissione IMCO, stravolta da circa ottocento emendamenti[15], è stata approvata con 432 voti a favore, 95 contrari e 124 astensioni: un numero di voti più ampio della stessa maggioranza "*Ursula*", che però ha determinato la ricerca di un compromesso che riflette la contestuale coesistenza di orientamenti profondamente differenti circa le finalità che la futura disciplina europea del procurement dovrebbe perseguire.

Il testo è ricchissimo di spunti, ma anche di indicazioni fortemente contrastanti, a tratti inconciliabili.

Vi convivono due anime.

Un'anima strategica: *i*) il riconoscimento di una preferenza per beni e servizi europei nei settori strategici (punti 2 e 7); *ii*) l'estensione del sistema di preferenza dell'articolo 85 della direttiva 2014/25 a tali settori (punto 69); *iii*) i partenariati industriali con soggetti con sede nell'Unione per le infrastrutture critiche; *iv*) le tecnologie avanzate; *v*) le materie prime critiche (punto 70); *vi*) la valutazione della proposta — di matrice Draghi — di una quota minima esplicita per beni prodotti localmente (punto 60).

E un'anima procedurale: *i*) l'insistenza sul carattere procedurale e strumentale delle direttive, che devono disciplinare il "come" e non il "cosa" acquistare (considerando N e punti 6, 8 e 44); *ii*) la riduzione dei 476 articoli; *iii*) la difesa dell'autonomia organizzativa delle amministrazioni (punti 15 e 24).

Questa dualità è il punto. Il Parlamento vuole, allo stesso tempo, che il *procurement* resti uno strumento neutrale e procedurale e che diventi una leva di politica

[15]Il progetto iniziale della commissione IMCO (relatore P. Müller, ECR) del 18 marzo 2025 è stato profondamente riscritto da circa ottocento emendamenti e dai pareri delle commissioni EMPL (PE770.193) e INTA (PE771.917): cfr. M. Cozzio, *op. cit.*, par 4.

industriale e di promozione degli interessi strategici dell'Unione[16]. La tensione tra tali obiettivi non viene risolta dal testo, ma soltanto enunciata. Ed è proprio nei settori speciali che essa sembra destinata a manifestarsi con maggiore intensità, poiché è in tali ambiti che le esigenze di apertura del mercato si confrontano più direttamente con quelle di sicurezza degli approvvigionamenti, autonomia strategica e competitività industriale europea.

5. I tre principi di preferenza europea, produzione in Europa e preferenza locale nei settori speciali.

Il cuore della trasformazione emersa nel dibattito sulla revisione delle direttive europee sugli appalti pubblici è rappresentato dall'affermazione, negli atti delle istituzioni e nelle relazioni dei diversi *stakeholder*[17], di tre principi destinati a incidere profondamente sulla tradizionale configurazione del diritto europeo dei contratti pubblici: la preferenza europea (*Buy european*); la priorità per la produzione realizzata nell'Unione (*Made in Europe*); la preferenza territoriale o locale (*Buy local*).

I principi del *Buy European*, del *Made in Europe* e del *Buy Local* non nascono nel diritto dei contratti pubblici, ma costituiscono la trasposizione nell'ambito della domanda pubblica delle più ampie strategie europee di autonomia strategica, resilienza industriale e sovranità economica elaborate negli ultimi anni. Essi rappresentano, in altri termini, l'applicazione al procurement pubblico delle linee di politica industriale delineate dai rapporti Letta e Draghi e si inseriscono nel più ampio processo di ridefinizione delle politiche europee di autonomia strategica aperta, già manifestatosi nel *Net-Zero Industry Act*, nel *Critical Raw Materials Act*, nell'*International Procurement Instrument* e nelle iniziative in materia di sicurezza economica dell'Unione.

Sebbene frequentemente richiamati congiuntamente, *Buy European*, *Made in Europe* e *Buy Local* non costituiscono declinazioni di un medesimo principio, ma perseguono finalità differenti e operano su piani distinti.

Il principio del *Buy European* si colloca nell'ambito della politica commerciale e della reciprocità internazionale. Esso mira a favorire operatori economici appartenenti all'Unione rispetto a concorrenti provenienti da Paesi terzi che non garantiscono un

[16] L'ambivalenza è condensata nel pt. 11 ("*essi costituiscono un motore […] la cui funzione primaria è conseguire il miglior valore per i fondi fiscali pubblici*") e nella lett. N ("*gli appalti pubblici restano uno strumento neutrale e procedurale […] e non ciò che acquistano*"), nonché nel pt. 46; cfr. M. Cozzio, *op. cit.*, par. 3.

[17] Tali concetti ricorrono con crescente frequenza nella Risoluzione del Parlamento europeo del 9 settembre 2025, nei contributi presentati nell'ambito della consultazione pubblica, nonché nei principali documenti strategici dell'Unione, dal rapporto Letta (*Much More Than a Market*, *op. cit.*) al rapporto Draghi (*The Future of European Competitiveness*, *op. cit.*), fino ai position papers elaborati dagli operatori industriali e dalle associazioni di categoria (ad es. SGI Europe, *Position Paper on the Revision of the Public Procurement Directives*, 2026; European DIGITAL SME Alliance, *Strategic Buying for Europe*, 2025; European Dredging Association, *Position Paper on the Revision of Public Procurement Directives*, 2026).

analogo livello di apertura dei rispettivi mercati pubblici. In questa prospettiva si inseriscono strumenti quali l'International Procurement Instrument, il regolamento sulle sovvenzioni estere e il regolamento anti-coercizione, accomunati dall'obiettivo di correggere asimmetrie competitive e rafforzare la posizione dell'industria europea nei confronti delle grandi economie extraeuropee[18].

Diversa è la logica sottesa al Made in Europe che concerne il prodotto, la filiera e il luogo di produzione e non l'operatore economico. L'obiettivo perseguito non è la reciprocità commerciale quanto il rafforzamento della capacità industriale europea, la riduzione delle dipendenze strategiche e l'aumento della resilienza delle catene di approvvigionamento. Non è un caso che le richieste più incisive in materia provengano dai settori ferroviario, energetico, digitale e della difesa, nei quali la continuità delle forniture assume una rilevanza strategica che trascende la mera logica economica[19].

Il *Buy Local* si colloca, invece, sul terreno della politica territoriale e della valorizzazione delle economie locali, rappresentando, tuttavia, il principio maggiormente problematico alla luce del diritto dell'Unione, poiché rischia di introdurre discriminazioni non verso l'esterno, ma all'interno dello stesso mercato europeo. La preferenza territoriale appare suscettibile di entrare direttamente in tensione con i principi di libera circolazione, parità di trattamento e non discriminazione che costituiscono il fondamento del mercato interno[20].

La distinzione tra i tre principi è fondamentale anche per comprendere il significato della Risoluzione del Parlamento europeo del 9 settembre 2025. Quest'ultima non introduce alcuna preferenza europea né consacra normativamente il Made in Europe. Al contrario, il Parlamento si limita a invitare la Commissione a valutare l'opportunità di estendere alcuni strumenti di tutela delle filiere europee e di effettuare una specifica valutazione d'impatto sulle possibili conseguenze economiche, industriali e concorrenziali delle future riforme. I tre principi assumono pertanto, allo stato, la natura di categorie programmatiche e di indirizzi politico-legislativi piuttosto che di regole giuridiche positive.

Sotto questo profilo, assume un particolare significato la circostanza che il dibattito si sviluppi proprio a partire dai settori speciali. L'articolo 85 della direttiva 2014/25/UE[21] consente già oggi agli enti aggiudicatori di respingere le offerte nelle

[18] Espressamente richiamati al par. 70 della Risoluzione.

[19] *Ex multis* I contribute di CAF, *Contribution to the Public Consultation*, Škoda Group, *Contribution to the Public Consultation* e European DIGITAL SME Alliance, *Strategic Buying for Europe*.

[20] Ad esempio, J.Obrero e J.Oger, *Introduire des mécanismes de préférence locale dans un marché public*, in *https://www.moniteurjuris.fr*, 2025.

[21] Art. 85 della direttiva 2014/25/UE: consente di respingere le offerte in cui i prodotti originari di Paesi terzi non coperti da accordi superino il 50% del valore e prevede una preferenza di prezzo. Il pt. 69 della risoluzione ne chiede l'estensione, con l'art. 15 della direttiva 2014/24/UE, ai settori strategici.

quali la quota di prodotti originari di Paesi terzi non coperti da accordi internazionali supera il cinquanta per cento del valore dell'offerta e di accordare una preferenza alle offerte contenenti prodotti europei o equivalenti. La disposizione costituisce il più evidente esempio di deroga alla neutralità geografica che tradizionalmente caratterizza il diritto europeo degli appalti.

Non appare casuale che tale disciplina sia stata collocata proprio nell'ambito dei settori speciali. Sin dalle prime direttive settoriali, come *supra* evidenziato, il legislatore europeo ha riconosciuto che energia, reti, trasporti, acqua e infrastrutture critiche presentano caratteristiche peculiari che giustificano un diverso bilanciamento tra concorrenza e tutela di interessi strategici. Sotto tale profilo, il dibattito contemporaneo non rappresenta tanto una rottura quanto l'estensione di una logica già presente, seppure in forma embrionale, nel diritto dei settori speciali. Sul piano dell'applicazione, la consultazione mostra un consenso ampio, ma condizionato. Alla domanda se privilegiare beni e servizi europei rispondono affermativamente 621 contributi contro 109, e i settori più indicati — energia, trasporti, difesa — sono in larga parte settori speciali; i produttori ferroviari, come CAF e Škoda, chiedono espressamente che l'articolo 85 della direttiva 2014/25 sia la base giuridica del *Made in Europe* per il materiale rotabile, il segnalamento e l'infrastruttura, e che sia reso obbligatorio.

In tale prospettiva, tuttavia, i settori speciali sono il banco di prova naturale dei tre principi, perché è qui — energia, reti, ferrovia — che il legame con la sicurezza degli approvvigionamenti e con la capacità industriale europea è più stretto.

Non appare casuale che il dibattito sulla preferenza europea trovi il proprio laboratorio proprio nei settori speciali. Sin dalle prime direttive settoriali il legislatore europeo ha infatti riconosciuto che energia, trasporti, reti e infrastrutture critiche presentano caratteristiche tali da giustificare un diverso bilanciamento tra concorrenza e tutela di interessi strategici. Sotto tale profilo, il dibattito attuale non rappresenta tanto una rottura con la tradizione dei settori speciali quanto l'estensione e la radicalizzazione di una logica già presente, seppure in forma embrionale, nell'articolo 85 della direttiva 2014/25/UE.

La novità più significativa non consiste tuttavia nell'eventuale introduzione di clausole preferenziali, ma risiede nella valorizzazione di criteri direttamente o indirettamente collegati all'origine geografica dell'operatore economico, del prodotto o della filiera produttiva. Le precedenti evoluzioni del *procurement* — dall'acquisto verde agli appalti socialmente responsabili, fino all'*innovation* — avevano introdotto finalità ulteriori rispetto alla concorrenza senza mettere in discussione il principio della neutralità geografica del mercato. Il *Buy European* e il *Made in Europe* segnano invece il ritorno dell'origine territoriale come elemento giuridicamente rilevante della decisione di acquisto pubblica.

Proprio tale circostanza spiega la centralità della questione definitoria. Contrariamente a quanto potrebbe apparire, il problema principale non riguarda le modalità di introduzione dei tre principi nelle procedure di gara, bensì la loro stessa definizione. Che cosa debba intendersi per *"prodotto europeo"* costituisce uno dei punti più controversi emersi nella consultazione pubblica[22]. Le soluzioni prospettate oscillano tra criteri di proprietà societaria, controllo dell'impresa, localizzazione della produzione, origine delle materie prime, governance dei dati, conformità agli standard europei e utilizzo di tecnologie interoperabili. La pluralità delle definizioni proposte dimostra come il dibattito sulla preferenza europea sia, prima ancora che una questione di procurement, una questione di definizione della stessa sovranità economica europea. La questione assume un rilievo tutt'altro che terminologico. A seconda che si valorizzino criteri di proprietà, controllo, localizzazione della produzione, origine delle materie prime o governance dei dati, il perimetro del *Made in Europe* può variare in modo significativo. Il dibattito sulla definizione di prodotto europeo si rivela così, prima ancora che una questione di procurement, una riflessione sul contenuto stesso della sovranità economica europea e sulle modalità attraverso cui essa possa essere tradotta in regole giuridiche operative.

Parimenti assume rilievo dove collocare il criterio, se tra i requisiti di qualificazione, criteri di aggiudicazione, nelle specifiche tecniche o requisiti di esecuzione[23], scelta che cambia radicalmente gli effetti, i limiti e i vincoli della misura.

È in questo contesto che devono essere lette le criticità evidenziate dagli operatori economici e dalle istituzioni di controllo. Da un lato, l'introduzione di preferenze geografiche potrebbe ridurre il livello di concorrenza in mercati già caratterizzati da una progressiva diminuzione del numero medio di offerte e da una crescente concentrazione degli operatori, nonché risultare incompatibile con gli impegni internazionali e con i principi interni del mercato unico e del divieto di discriminazioni[24]. Come rilevato dalla Corte dei conti ogni restrizione riduce una concorrenza; concorrenza che già risulta in calo — le offerte uniche sono salite dal

[22] La risposta proposta nell'ambito della Consultazione — proprietà e controllo dell'Unione, operazioni con sede nell'UE, governance dei dati secondo il diritto dell'Unione, standard aperti e interoperabili — è insieme la più promettente e la più esposta all'elusione. Nella stessa direzione si muove, sul piano istituzionale, il Comitato europeo delle regioni, che pur sostenendo il Made in Europe ne àncora l'adozione alla semplificazione, alla qualità e all'autonomia locale.

[23] Par. 73 della risoluzione, sull'opportunità di chiarire dove collocare tali criteri: requisiti di partecipazione, criteri di aggiudicazione, specifiche tecniche di esecuzione.

[24] L'Unione presenta uno dei mercati degli appalti più aperti al mondo, e l'articolo 85 opera oggi solo per i settori e i Paesi non coperti dall'accordo dell'OMC sugli appalti pubblici; estenderne la logica, e renderla obbligatoria, rischia di urtare contro quegli impegni, tanto che la stessa risoluzione, al punto 12, ammonisce che la preferenza europea deve restare conforme all'OMC ed evitare derive protezionistiche. La giurisprudenza recente della Corte di giustizia — il caso Kolin (Grande Sezione, 22 ottobre 2024, causa C-652/22, *Kolin Inşaat*) e la vicenda CRRC Sifang (…), quest'ultima relativa al materiale rotabile ferroviario — ha chiarito che *gli offerenti di Paesi terzi privi di accordo non godono di un accesso garantito e possono essere esclusi*

23,5 al 41,8 per cento nel decennio, il numero medio di offerenti si è quasi dimezzato. Dall'altro lato, gli operatori dei settori speciali sostengono che la sicurezza degli approvvigionamenti, la resilienza industriale e l'autonomia strategica devono ormai essere considerate valori giuridici autonomi, non necessariamente subordinati alla massimizzazione della concorrenza. La formula proposta dall'International Association of Public Transport, *resilience without undermining competition*, sintetizza efficacemente questa tensione.

In tale prospettiva non si può fare a meno di rilevare che, la maggioranza dei contributi invoca un'applicazione graduale, facoltativa e rimessa ad una valutazione discrezionale delle stazioni appaltanti — la formula "*ove possibile*" —, evitando l'introduzione di un obbligo immediato; e la stessa risoluzione, al punto 69, del resto, si limita a chiedere una valutazione d'impatto.

La questione fondamentale diviene allora quella di stabilire se il diritto europeo dei contratti pubblici sia destinato a rimanere uno strumento prevalentemente orientato all'apertura dei mercati oppure se debba trasformarsi in uno strumento di governo delle dipendenze strategiche dell'Unione. È probabilmente in questa tensione, più che nelle singole clausole di preferenza europea, che si colloca il significato più profondo della riforma oggi in discussione.

6. L'ambito di applicazione dei settori speciali e le procedure di esenzione.

Definiti i principi, occorre interrogarsi sul perimetro di applicazione. La questione assume un rilievo particolare nei settori speciali, poiché la revisione in corso non investe soltanto il contenuto delle regole applicabili, ma mette indirettamente in discussione la stessa giustificazione della disciplina speciale. Se infatti il dibattito sui principi del *Buy European*, del *Made in Europe* e della resilienza delle filiere tende a valorizzare la dimensione strategica di determinati comparti economici, la consultazione pubblica e i contributi degli operatori mostrano come siano oggi oggetto di contestazione le ragioni che avevano originariamente giustificato la nascita della direttiva 2014/25/UE: se talune attività economiche presentino ancora caratteristiche tali da richiedere un regime differenziato rispetto ai settori ordinari..

L'ambito soggettivo della direttiva 2014/25 (articolo 4) abbraccia non solo le amministrazioni aggiudicatrici, ma anche le imprese pubbliche e i titolari di diritti speciali o esclusivi. A questo si aggiunge la clausola di esclusione dell'articolo 4, paragrafo 3[25], in base alla quale i diritti concessi mediante una procedura trasparente fondata su criteri obiettivi non valgono come diritti speciali o esclusivi, sicché

[25] Art. 4 della direttiva 2014/25/UE (enti aggiudicatori: amministrazioni aggiudicatrici, imprese pubbliche, titolari di diritti speciali o esclusivi); il par. 3 esclude i diritti concessi mediante procedura con adeguata pubblicità fondata su criteri obiettivi.

ISSN 2036-7821

l'operatore titolare non rientra nell'ambito d'applicazione della direttiva. L'ambito oggettivo (articoli 8-14 e 19)[26] è retto invece dal tradizionale criterio di strumentalità[27]: solo i contratti funzionali a una delle attività perimetrate ricadono nel regime speciale.

Su questo perimetro tecnico la Risoluzione appare prudente: si limita a chiedere una distinzione più chiara tra amministrazioni aggiudicatrici e imprese pubbliche (punto 24) e la massima flessibilità per le imprese pubbliche nei settori critici come l'energia (punto 25). Il dibattito vero emerge nei contributi della consultazione e negli studi di coerenza.

La consultazione restituisce questioni di ambito assai concrete. Il contributo della Community of European Railway and Infrastructure Companies coglie un'asimmetria precisa: l'esclusione dell'articolo 4, paragrafo 3, opera solo per i titolari di diritti speciali o esclusivi e non per gli enti pubblici; ne deriva che un operatore pubblico che vinca un contratto di servizio pubblico tramite gara aperta resta vincolato alla direttiva 2014/25, mentre il concorrente privato che abbia ottenuto i propri diritti per gara ne è libero. L'ambito di applicazione diventa così un problema di neutralità competitiva.

In parallelo, l'ultima consultazione spacca gli operatori sul perimetro stesso della direttiva: la maggioranza ne auspica il mantenimento in autonomia, con criteri di aggiudicazione anche settoriali e con l'estensione a nuovi settori — rifiuti urbani, sanità, sicurezza, servizi finanziari, infrastrutture a doppio uso — mentre una minoranza propone di abolirla, fondendo settori ordinari e speciali in un'unica direttiva.

È qui che gli studi di coerenza diventano decisivi. Il prof. Roberto Caranta mostra come ambito, selezione ed esclusione siano disciplinati in modo diverso nelle tre direttive e come la giurisprudenza tenda a erodere quelle differenze; e propone di consolidare i testi in un'unica direttiva con capitoli dedicati a concessioni e servizi pubblici, escludendo però sia il regolamento sia un testo di soli principi, perché la semplificazione brutale aumenterebbe il contenzioso e l'incertezza: la revisione, ammonisce, non deve diventare un esercizio di deregolazione[28]. Il prof. Janssen, sulla coerenza esterna, raccomanda di razionalizzare l'ambito delle direttive rispetto agli oltre sessanta atti settoriali e di mantenerle procedurali, spostando i requisiti sostanziali nella legislazione di settore. Per i settori speciali tali aspetti appaiono cruciali, perché il loro ambito sta proprio sul confine con la regolazione settoriale.

[26] Artt. 8-14 della direttiva 2014/25/UE (gas ed energia termica, elettricità, acqua, trasporti, porti e aeroporti, servizi postali, estrazione) e art. 19 (criterio di strumentalità).

[27] A.Nicodemo, *Imprese pubbliche e settori speciali*, Torino, 2018.

[28] R. Caranta, op. cit., pp. 130-132: consolidare le tre direttive in un'unica direttiva con capitoli dedicati a concessioni e servizi pubblici, escludendo sia il regolamento (che non realizzerebbe la piena armonizzazione) sia un testo di soli principi (che aumenterebbe il contenzioso di matrice giurisprudenziale).

ISSN 2036-7821

Gli articoli 34 e 35 della direttiva 2014/25, attuati dalla decisione di esecuzione (UE) 2016/1804[29], prevedono che un'attività direttamente esposta alla concorrenza su un mercato ad accesso libero possa essere esentata dall'applicazione della direttiva con decisione della Commissione. Ad oggi le decisioni di esenzione sono quattordici, relative a dieci Paesi[30]. È su questo istituto che lo spostamento di paradigma si fa più tangibile, perché la consultazione vi esercita due pressioni opposte.

Non è casuale che il dibattito si concentri proprio sulle esenzioni. Storicamente esse costituivano il punto di arrivo del processo di liberalizzazione: quanto più un'attività risultava esposta alla concorrenza, tanto meno appariva giustificato il suo assoggettamento alla disciplina speciale. Oggi, invece, la consultazione mostra come l'esenzione venga progressivamente interpretata anche come strumento di tutela di interessi strategici ulteriori rispetto alla concorrenza.

Da un lato, gli operatori dell'energia e, in particolare, dell'elettricità — Eurelectric, ENTSO-E e le maggiori imprese elettriche di Francia, Germania, Polonia, Belgio, Svezia e Repubblica Ceca — chiedono di escludere del tutto l'energia, e segnatamente il settore elettrico, dalla direttiva 2014/25, in quanto "*già strutturalmente concorrenziale*"; in subordine, di superare l'esenzione caso per caso degli articoli 34 e 35, ritenuta onerosa, inefficace, persino distorsiva. Eurelectric chiede che la riforma riconosca "*the special character inherent to the power sector*" e garantisca "adequate flexibility in procedures"[31], criticando espressamente la disciplina dell'attività esposta alla concorrenza come non coerente con la struttura effettiva dei mercati energetici liberalizzati.

Da un altro lato, il settore idrico spinge in direzione opposta: Vewin, l'associazione degli acquedotti olandesi, e la Camera del lavoro austriaca chiedono che l'acqua e le attività idriche siano chiaramente escluse dagli appalti, in nome della sussidiarietà e della sicurezza dell'approvvigionamento.

Da un altro lato ancora, ad esempio gli operatori autostradali, l'esenzione è giustificata dalle esigenze specifiche del servizio, nell'ambito del quale deve essere garantita la continuità del servizio in situazioni di sicurezza con elevati standard qualitativi.

Le richieste di esenzione risultano così fondate su presupposti radicalmente

[29]Artt. 34-35 della direttiva 2014/25/UE (esenzione delle attività direttamente esposte alla concorrenza su mercati ad accesso non limitato); decisione di esecuzione (UE) 2016/1804 della Commissione, del 10 ottobre 2016. Ad oggi quattordici decisioni di esenzione relative a dieci Stati membri. Sulla deroga *ex* art. 34 G.S.Ølykke e S.Smith, *Rules and Practice Governing Exemptions under Article 34 of Utilities Directive 2014/25/EU*, in *Public Procurement Law Review*, 2023, vol. 32, n. 3, pp. 125 e ss.

[30]Sulla deroga per le attività direttamente esposte alla concorrenza nei settori speciali v. «La disciplina degli appalti pubblici nei settori speciali», in federalismi.it (art. 50479).

[31]Contributi alla consultazione pubblica (gennaio 2026) di Eurelectric, ENTSO-E e UITP, tra gli operatori dei settori speciali.

differenti. Nel settore elettrico l'uscita dalla direttiva è invocata quale conseguenza dell'avvenuta apertura del mercato alla concorrenza; nel settore idrico quale strumento di protezione di un servizio essenziale; nel settore autostradale quale riconoscimento delle peculiarità organizzative e funzionali dell'attività esercitata. L'istituto delle esenzioni diviene pertanto il luogo nel quale si confrontano differenti concezioni della specialità: una fondata sulla concorrenza, una sulla sicurezza economica e una sulle caratteristiche intrinseche del settore regolato. E ENTSO-E ribalta la logica complessiva, ricordando che "*Europe's energy transition depends on delivering the largest electricity grid expansion in EU history*": la disciplina degli appalti va valutata non solo in funzione della concorrenza, ma per la sua capacità di consentire la realizzazione tempestiva delle infrastrutture critiche.

La questione si sposta così dalla contendibilità del mercato alla capacità del sistema degli appalti di consentire la realizzazione tempestiva delle infrastrutture necessarie alla transizione energetica. In questo passaggio si coglie probabilmente il mutamento più significativo della prospettiva europea. Appare evidente, dunque, che il tema generale delle esclusioni è il vero terreno strategico della riforma. Non riguarda i soli settori speciali, ma tutti gli ambiti, e — dopo i principi e l'esenzione delle utilities — investe inevitabilmente anche la cooperazione pubblico-pubblico e l'in house, il fronte parallelo che ora considero.

7. Cooperazione pubblico-pubblico e in house.

Ulteriore aspetto oggetto di ampio dibattito è quello dell'affidamento in house — l'autoproduzione — e della cooperazione orizzontale tra amministrazioni. Anche sotto questo profilo la revisione delle direttive sembra investire una questione che trascende il dato strettamente procedurale, poiché coinvolge direttamente il rapporto tra concorrenza e autonomia organizzativa delle amministrazioni pubbliche.

Entrambi sono codificati negli articoli 12 della direttiva 2014/24 e 28 della 2014/25, che hanno trasfuso nel testo una lunga elaborazione della Corte di giustizia. L'*in house* è ammesso quando l'amministrazione esercita sull'ente un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, l'ente svolge oltre l'80 per cento della propria attività a favore dell'amministrazione controllante e non vi è partecipazione di capitali privati, salvo eccezioni di legge. La cooperazione orizzontale (c.d. partenariato pubblico pubblico) è esclusa solo se è una cooperazione genuina diretta a finalità di interesse pubblico comuni e se gli enti coinvolti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate[32]. In Italia questi istituti

[32]Artt. 12 della direttiva 2014/24/UE e 28 della 2014/25/UE, codificazione della giurisprudenza della Corte di giustizia: *Teckal* (C-107/98), *Stadt Halle* (C-26/03), *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce* (C-159/11), *Remondis* (C-51/15). *In house*: controllo analogo, oltre l'80% dell'attività a favore dell'ente controllante, assenza di capitali

ISSN 2036-7821

trovano espressione nel principio di auto-organizzazione amministrativa e, per gli accordi tra amministrazioni, nell'articolo 15 della legge 241 del 1990[33]. Il denominatore comune è netto: l'esclusione regge solo nella misura in cui non diventa un modo per sottrarsi alla concorrenza.

La risoluzione, al punto 62, sostiene una *maggiore flessibilità dei partenariati pubblico-pubblico*, raccomanda di rivedere la definizione di cooperazione affinché qualsiasi accordo tra due o più amministrazioni vi rientri e invita a valutarne l'esclusione dall'ambito delle direttive "*senza ulteriori condizioni restrittive*"[34]: il che equivale a far cadere il criterio dell'attività, cioè il presupposto l'esenzione.

Si tratta di una proposta di notevole portata sistematica. La soglia dell'attività rappresenta infatti uno degli strumenti attraverso cui il diritto dell'Unione tenta di garantire che la cooperazione resti effettivamente funzionale all'esercizio di compiti pubblici e non si trasformi in un'attività economica svolta in condizioni privilegiate rispetto agli operatori privati.<

La valutazione della Commissione, per parte sua, fotografa un problema di certezza, non un mandato a deregolare. Vi si legge che la cooperazione pubblico-pubblico è stata spesso citata come motivo di preoccupazione dalle autorità locali e regionali, che le amministrazioni — soprattutto le più piccole — lamentano incertezza sulla determinazione del livello di controllo e sulla quantificazione delle attività svolte sul mercato aperto, che la recente giurisprudenza, con il caso Irgita, ha sollevato dubbi di compatibilità con il diritto della concorrenza, e che i revisori della Commissione rilevano spesso una scorretta applicazione di queste norme[35].

Ed è qui che emerge la difficoltà più profonda, che riguarda la stessa attuabilità della riforma. Innanzitutto, trattandosi di diritto pretorio codificato, un testo che allarghi le maglie verrebbe comunque ripreso dalla Corte, che continuerebbe a presidiare il confine con il diritto della concorrenza e il divieto di aggirare le direttive; una semplificazione brusca rischia così di restituire alla giurisprudenza ciò che la norma voleva sottrarle. La questione presenta una peculiarità che la distingue dai temi affrontati nei paragrafi precedenti. Mentre la preferenza europea e le esenzioni possono essere ridefinite mediante modifiche normative, l'in house e la cooperazione

privati; cooperazione orizzontale: cooperazione genuina su finalità comuni con meno del 20% di attività sul mercato aperto.

[33]In Italia, art. 7 del d.lgs. 36/2023 (principio di auto-organizzazione amministrativa), che pone autoproduzione ed esternalizzazione su un piano di tendenziale parità, superando la motivazione rafforzata dell'art. 192, co. 2, del d.lgs. 50/2016; i requisiti dell'*in house* restano quelli del d.lgs. 175/2016. Per gli accordi tra amministrazioni, art. 15 della l. 241/1990.

[34]Risoluzione, pt. 62: definizione più ampia di cooperazione pubblico-pubblico, accordi diretti tra amministrazioni «senza ulteriori condizioni restrittive» e valutazione dell'esclusione dal campo di applicazione; cfr. M. Cozzio, *op. cit.*, § 5.

[35]Art. 12 della direttiva 2014/24/UE e art. 28 della direttiva 2014/25/UE; Corte di giustizia UE, 3 ottobre 2019, causa C-285/18, *Irgita*. Il passaggio è tratto dalla valutazione della Commissione, SWD(2025) 332, p. 50.

ISSN 2036-7821

pubblico-pubblico costituiscono istituti fortemente plasmati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che continua a rappresentarne il principale interprete e garante.

In secondo luogo, la sentenza Irgita ha stabilito che il diritto dell'Unione non obbliga gli Stati a ricorrere all'*in house* neppure quando ricorrono le condizioni dell'articolo 12, e non osta a che essi lo subordinino a condizioni più rigorose, in nome dell'autonomia organizzativa[36]. L'Italia lo ha sperimentato in entrambi i sensi: la disciplina del 2016 imponeva una motivazione rafforzata sul mancato ricorso al mercato, mentre il codice del 2023 ha riportato autoproduzione e mercato su un piano di tendenziale parità. Ne discende una conseguenza che pesa sull'intera riforma: anche se l'Unione liberalizzasse, gli Stati resterebbero liberi di essere più restrittivi, sicché l'armonizzazione non produrrebbe l'uniformità che la riforma insegue.

In terzo luogo, vi è un rischio definitorio: far rientrare nella cooperazione qualsiasi accordo tra amministrazioni rischia di attrarre affidamenti che sono in realtà appalti, riaprendo la linea giurisprudenziale che la codificazione del 2014 aveva inteso chiudere.

La consultazione conferma che il terreno è tra i più divisi: sul versante pubblico si chiede di liberare e codificare la cooperazione fuori dalle direttive — l'Associazione delle Province olandesi propone di ancorarla al di fuori delle regole sugli appalti, il *Groupe Caisse des Dépôts* di rimuovere la soglia dell'80% — mentre sul versante privato si invocano argini, perché le esenzioni consentono alle amministrazioni di aggirare la gara.

Sull'in house la frattura è netta: i sindacati, con una campagna coordinata, chiedono di tutelarlo come presidio del servizio pubblico, mentre il mondo delle piccole e medie imprese ne chiede la limitazione, vedendovi una barriera al mercato[37].

In un quadro così frammentato, la riforma realisticamente attuabile non è l'abolizione delle condizioni, ma la loro chiarificazione: definire che cosa sia il controllo analogo, fissare una metodologia per calcolare la soglia di attività — cioè proprio le incertezze che la valutazione segnala — e conservare un criterio maneggevole, anche se ricalibrato. Per l'*in house*, in particolare, la via percorribile è la certezza procedurale, non l'ampliamento dell'esenzione.

In tale prospettiva assume rilievo l'ammonimento del prof Caranta: allargare le

[36]Corte di giustizia UE, 3 ottobre 2019, causa C-285/18, *Irgita* (e ordinanza 6 febbraio 2020, cause riunite C-89/19–C-91/19, *Rieco*): la direttiva non obbliga gli Stati a ricorrere all'*in house* neppure quando sono soddisfatte le condizioni dell'art. 12, e non osta a condizioni nazionali più rigorose, in coerenza con il considerando 5 e l'art. 2 della direttiva 2014/24/UE.

[37]Contributi alla consultazione: IPO (Province olandesi) e Groupe Caisse des Dépôts (per ampliare l'esenzione), AVR (per mantenerne i limiti), SMEunited (per circoscrivere l'in house).

ISSN 2036-7821

maglie senza contrappesi non semplifica, ma moltiplica il contenzioso e distorce la concorrenza.

8. Conclusioni provvisorie e transitorie.

Da tutto ciò emerge che la riforma segna un cambio di paradigma: dalla centralità dell'apertura dei mercati alla ricerca di un nuovo equilibrio tra concorrenza, resilienza delle filiere, sicurezza degli approvvigionamenti e autonomia strategica dell'Unione. Il punto di emersione più visibile di tale trasformazione è rappresentato dai settori speciali, nei quali i nuovi principi della preferenza europea e locale, la ridefinizione dell'ambito di applicazione e la disciplina delle esenzioni diventano le leve attraverso cui si compie una scelta eminentemente politica: quanto ampia debba essere l'area sottratta al regime concorrenziale, e a quali condizioni l'acquisto pubblico possa trasformarsi in uno strumento di politica industriale. I tre principi che chiedono di entrare, l'elettricità che chiede di uscire perché pienamente concorrenziale, l'acqua che chiede di uscire per ragioni di sicurezza e protezione, la cooperazione pubblico-pubblico e l'*in house* che chiedono di essere liberati, rappresentano manifestazioni differenti della medesima tensione.

Ma è, appunto, una transizione, non un approdo. La risoluzione del Parlamento appare ambivalente, combattuta tra un'anima procedurale e una strategica; la consultazione restituisce posizioni frammentate e, alle volte, inconciliabili; gli esperti consigliano cautela; la — Corte dei conti europea continua a segnalare i rischi derivanti dalla riduzione della concorrenza. A ciò si aggiunge un vincolo che nessuna analisi può ignorare: ogni proposta dovrà essere approvata dal Consiglio e dal Parlamento, istituzioni che oggi riflettono molti governi euroscettici e poco inclini a una maggiore centralizzazione a Bruxelles. Non a caso la valutazione della Commissione — che pure giudica il quadro vigente privo di "*agilità, coerenza e orientamento strategico*" — tende ad assumere solo indicazioni realisticamente percorribili, per evitare le difficoltà che accompagnarono il recepimento del 2014. Le divisioni attraversano perfino gli organi consultivi: il parere del Comitato economico e sociale europeo del 5 dicembre 2025 si è spaccato quasi a metà sull'introduzione di requisiti obbligatori di condizionalità sociale, con 133 voti a favore, 108 contrari e 13 astensioni[38].

La più recente delle voci istituzionali conferma e insieme complica il quadro. Il parere del Comitato europeo delle regioni del 4 marzo 2026[39], ricorda che quasi la metà degli appalti è gestita da autorità locali e regionali e chiede di mettere le città e

[38]CESE, parere sulla revisione delle direttive appalti, adottato in plenaria il 5 dicembre 2025: sull'introduzione di requisiti obbligatori di condizionalità sociale, 133 voti favorevoli, 108 contrari, 13 astensioni.

[39] Comitato europeo delle regioni, parere sulla valutazione delle direttive sugli appalti pubblici, relatore R. Gualtieri, adottato il 4 marzo 2026 (rif. CDR-2298-2025).

ISSN 2036-7821

le regioni al centro della riforma, rafforzandone la dimensione territoriale: la complessità delle norme dell'Unione, avverte, impedisce a comuni e regioni di sfruttare il potenziale strategico della spesa pubblica. È, sul piano istituzionale, la stessa esigenza di autonomia che si è qui prospettata. Il Comitato introduce inoltre un baricentro ulteriore — il principio del risultato e la centralità della fase di esecuzione e della tutela del lavoro, di chiara ascendenza italiana — e, pur favorevole alla clausola del Made in Europe, ne àncora l'adozione alla semplificazione, alla qualità e all'autonomia locale. Significativamente, sul fronte del lavoro e dei subappalti il Comitato si discosta dalla linea prevalsa in Parlamento: segno che la divergenza non attraversa soltanto gli stakeholder e i gruppi politici, ma gli stessi organi consultivi dell'Unione.

La pluralità delle posizioni emerse conferma come il dibattito non opponga semplicemente fautori e oppositori della riforma. Le divergenze riguardano piuttosto la stessa funzione che il procurement dovrebbe assolvere nell'economia europea. Da un lato, permane la visione tradizionale che considera gli appalti pubblici uno strumento di integrazione del mercato interno; dall'altro, emerge con crescente forza una concezione che li interpreta come leva di politica industriale, di sicurezza economica e di gestione delle dipendenze strategiche dell'Unione.

Sotto questo profilo, i risultati della consultazione e gli studi preparatori sembrano confermare una tendenza già individuata dalla più recente dottrina europea. Per oltre tre decenni il diritto europeo degli appalti è stato costruito attorno all'obiettivo dell'integrazione del mercato interno; oggi esso appare progressivamente chiamato a svolgere una funzione ulteriore, consistente nel governo delle dipendenze strategiche dell'Unione e nel rafforzamento della sua competitività industriale (Letta, Draghi, Janssen). È in questo passaggio che si colloca il significato più profondo della riforma.

Resta un dato che andrebbe sempre ricordato: gli appalti sopra soglia, su cui si concentra quasi tutto il dibattito, valgono appena un quinto della spesa complessiva in procurement dell'Unione — circa quattrocento miliardi su un volume annuo di duemilaquattrocento[40]. Se si vuole un impatto reale sull'integrazione del mercato unico, l'approccio va esteso al sotto soglia, di cui però i contributi, in larghissima parte, non si occupano. Qui sta forse il divario maggiore: tra una mole straordinaria, e spesso pregevole, di contributi e la ristrettezza degli spazi di volontà politica oggi agibili.

Restano allora aperte le domande che contano: quale strumento — un regolamento o un'unica direttiva consolidata con capitoli settoriali; quale grado di armonizzazione – che per la cooperazione e l'in house resta in parte illusorio, finché gli Stati

[40]Dato richiamato nell'introduzione ai lavori del convegno: gli appalti sopra soglia rappresentano circa il 20% della spesa complessiva in procurement dell'Unione (≈ 400 miliardi su ≈ 2.400 annui).

ISSN 2036-7821

conserveranno, dopo il caso Irgita, il potere di disciplinarli più rigorosamente; e, soprattutto, se l'anima procedurale delle direttive sopravviverà alla svolta strategica senza entrare in rotta di collisione con il mercato unico aperto e concorrenziale che l'articolo 3, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea pone a fondamento del progetto europeo.

Tra esse ve n'è anche un'altra che forse appare preliminare rispetto a tutte le altre: se il diritto europeo dei contratti pubblici possa continuare a perseguire finalità strategiche sempre più ambiziose senza compromettere la funzione integratrice che esso ha storicamente svolto nella costruzione del mercato unico. Lo ha ricordato Draghi: gli appalti "sono lo strumento più potente per creare mercati", ma il successo dipenderà dall'armonizzazione tra gli Stati, senza la quale si rischia di scivolare nel protezionismo nazionale[41].

Emerge, dunque, un paradosso. I settori speciali sono al tempo stesso i più aperti al mercato — comparti a carattere industriale, costruiti attorno alla contendibilità — e i più esposti alla svolta strategica: è su di essi che i nuovi principi si scaricano per primi, ed è su di essi che se ne misureranno per primi i costi. In tale prospettiva rischiano di diventare i veri parafulmini della riforma e, forse, le sue prime vittime. Misure immaginate come protettive — la preferenza europea, il Made in Europe — potrebbero, infatti, penalizzare proprio i comparti più dipendenti da filiere e tecnologie globali, irrigidendone gli approvvigionamenti e rallentandone gli investimenti.

Per questo la riforma dovrebbe assumere, accanto ai tre principi della preferenza europea, del *made in Europe* e della preferenza locale, un parametro di tutela dei settori speciali: ogni modifica dovrebbe, prima di ogni altra cosa, verificare attraverso un'analisi d'impatto della regolamentazione il perseguimento di due obiettivi imprescindibili: rafforzare l'autonomia e valorizzare la specificità dei settori speciali.[42] I settori speciali sono il luogo in cui le prospettive — il futuro strategico — e l'attualità — il presente della concorrenza e della coerenza — si scontrano con maggiore evidenza. Più che una riforma delle procedure, quella oggi in discussione appare dunque una riforma della funzione dell'evidenza pubblica europea.

Leggere la Risoluzione del Parlamento al margine di tutto ciò che è seguito non ci consegna una meta, ma una soglia: una fase di transizione della quale iniziamo a immaginare la direzione, ma non ancora l'approdo.

---

[41] M. Draghi, intervento alla conferenza della Commissione del 16 settembre 2025: gli appalti "*sono lo strumento più potente per creare mercati*", ma il successo dipende dall'armonizzazione tra gli Stati, pena lo scivolamento nel "protezionismo nazionale"; cfr. M. Cozzio, op. cit., § 3.

[42] L'esigenza di tutela trova appigli nella stessa risoluzione: l'autonomia organizzativa delle amministrazioni (punti 15, 24 e 25) e il rifiuto di un approccio uniforme (lett. M); la specificità dei settori richiama R. Caranta, op. cit., che ne raccomanda la salvaguardia in capitoli dedicati.

ISSN 2036-7821