

APPROFONDIMENTI

Il principio di preferenza europea negli appalti pubblici

Dal quadro normativo vigente alla proposta di
Public Procurement Act

Ottobre 2026

Filippo Brunetti, Partner, Chiomenti
Guido Bellitti, Of Counsel, Chiomenti



Filippo Brunetti, Partner, Chiomenti

Guido Bellitti, Of Counsel, Chiomenti

> **Filippo Brunetti**

Filippo Brunetti è Responsabile del dipartimento Amministrativo, presta assistenza giudiziale e stragiudiziale a clienti italiani e stranieri in questioni afferenti alla contrattualistica pubblica in senso ampio (affidamento ed esecuzione di appalti e concessioni di lavori, servizi e forniture; project financing).

> **Guido Bellitti**

Guido Bellitti si occupa principalmente di diritto dell'Unione europea, con particolare riguardo al diritto europeo e nazionale della concorrenza. Vanta inoltre una significativa expertise in materia di Foreign Subsidies Regulation, sia sul fronte concentrazioni che public procurement.

1. Introduzione

Nel mercato interno dell'Unione, gli appalti pubblici non costituiscono soltanto uno strumento di acquisizione di beni, servizi e lavori, ma anche una leva per orientare la transizione ecologica e digitale, e per tutelare la sicurezza economica e l'autonomia strategica. In tale prospettiva, il principio di preferenza europea assume rilievo crescente quale possibile criterio di protezione della capacità produttiva dell'Unione e di garanzia di condizioni concorrenziali effettivamente reciproche¹.

Come noto, il quadro normativo vigente in materia di appalti pubblici si fonda sulle tre direttive adottate nel 2014²: la direttiva 2014/23/UE, relativa all'aggiudicazione dei contratti di concessione³, la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici⁴ e la direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali⁵.

Tale plesso normativo disciplina, sebbene in maniera circoscritta, il principio di preferenza europea. Infatti, soprattutto per gli appalti nei settori speciali, il principio emerge nell'art. 85 della direttiva 2014/25/UE (che prevede che: *"Qualsiasi offerta presentata per l'aggiudicazione di un appalto di forniture può essere respinta se la parte dei prodotti originari di paesi terzi, ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, supera il 50 % del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta"*) e nella relativa trasposizione italiana; un quadro che deve essere letto in coordinamento

1 Commissione europea, *Explanatory Memorandum* alla proposta COM(2026) 590 final del 9.9.2026, p. 1. Si veda altresì la valutazione d'impatto SWD(2026) 591 final, p. 5, che quantifica il valore medio annuo degli appalti disciplinati dalle direttive in circa 616 miliardi di euro.

2 Per completezza, si segnala che oltre alle citate direttive del 2014, che costituiscono il fondamento della disciplina europea in materia di appalti pubblici, esistono ulteriori normative relative a settori specifici. Si pensi in particolare alla direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza (GU L 216 del 20.8.2009, pagg. 76-136).

3 Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU L 94 del 28.3.2014, pagg. 1-64).

4 Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pagg. 65-242), in particolare art. 25.

5 Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pagg. 243-374), in particolare artt. 85 e 86.

con l'art. 86 della medesima direttiva e con l'art. 25 della direttiva 2014/24/UE, che segue una logica diversa e non prevede una soglia analoga del 50%.

Il principio di preferenza europea oggi previsto dalla proposta di regolamento (COM(2026) 590), presentata il 9 settembre 2026 e denominata *Public Procurement Act*, non rappresenta quindi una novità assoluta, ma prende le mosse da questa base e amplia la funzione strategica degli appalti pubblici.

In effetti, il *Public Procurement Act* si colloca come tassello orizzontale di un sistema più ampio di politiche industriali e di sicurezza economica, nel quale operano, con funzioni diverse, l'*International Procurement Instrument* (IPI), il regolamento sulle sovvenzioni estere distorsive (FSR), il *Net-Zero Industry Act*, il *Critical Raw Materials Act*, il *Chips Act* e gli strumenti europei di sicurezza economica, di cui si dirà di seguito. Nel loro insieme, tali strumenti segnano il passaggio da una logica incentrata soprattutto sull'apertura del mercato e sulla concorrenza a una logica che integra anche resilienza, reciprocità, sicurezza degli approvvigionamenti e autonomia strategica.

In tale prospettiva, quindi, la proposta costituisce il tentativo di ricondurre in un quadro unitario la disciplina degli appalti pubblici e di dare attuazione a una preferenza europea coordinata con gli impegni internazionali dell'Unione⁶.

La scelta del legislatore europeo per un Regolamento direttamente applicabile, destinato a sostituire le tre direttive, segnerebbe dunque un punto di svolta: l'armonizzazione massima mira a superare le divergenze derivanti dal recepimento nazionale e dal c.d. *gold-plating*, mentre le regole sulla preferenza europea sono costruite come un quadro comune per l'accesso ai mercati degli appalti e per la determinazione dell'origine.

La proposta non elimina ogni margine di discrezionalità nazionale. Essa combina, infatti, requisiti comuni e strumenti flessibili: restrizioni alla partecipazione, requisiti minimi di origine unionale o coperta e preferenze nella valutazione delle offerte, con possibilità di deroga o di coordinamento con atti settoriali quando lo richiedano le specificità del mercato o gli interessi strategici dell'Unione.

⁶ COM(2026) 590 final

Il presente scritto esamina pertanto, in primo luogo, la disciplina vigente a livello europeo e nazionale, chiarendo i limiti degli strumenti di preferenza già esistenti; in secondo luogo, il modello delineato dal *Public Procurement Act* e la sua compatibilità con il GPA e con gli accordi commerciali dell'Unione; infine, l'inserimento della preferenza europea nel sistema delle politiche industriali dell'Unione, con particolare riguardo al regolamento IPI e alle misure relative ai dispositivi medici cinesi.

2. Il principio di preferenza europea nel quadro normativo vigente

2.1 Il livello europeo: gli artt. 85 e 86 della direttiva 2014/25/UE, gli artt. 25, 67 e 69 della direttiva 2014/24/UE e la direttiva 2014/23/UE

L'art. 85 della direttiva 2014/25/UE disciplina le offerte contenenti prodotti originari di Paesi terzi negli appalti di forniture dei settori speciali. Come detto, l'offerta può essere respinta quando la quota dei prodotti originari di Paesi terzi, determinata secondo il regolamento (UE) n. 952/2013 recante il codice doganale dell'Unione, supera il 50% del valore complessivo dei prodotti che compongono l'offerta. Quando due o più offerte risultino equivalenti alla luce dei criteri di aggiudicazione, deve essere preferita quella che non può essere respinta in base a tale soglia; i prezzi sono considerati equivalenti quando la differenza non supera il 3%. La preferenza non opera se comporta l'acquisto di apparecchiature incompatibili con quelle esistenti, difficoltà tecniche di funzionamento o manutenzione ovvero costi sproporzionati. La disposizione include inoltre il software utilizzato nelle apparecchiature di rete per le telecomunicazioni nella nozione di prodotto⁷.

L'art. 86 della direttiva 2014/25/UE completa questo sistema disciplinando i rapporti con i Paesi terzi e attribuendo alla Commissione un ruolo di monitoraggio e di intervento quando l'accesso delle imprese dell'Unione ai mercati di tali Paesi non sia effettivo o reciproco. Diversa è la previsione dell'art. 25 della direttiva 2014/24/UE: per gli appalti coperti dall'AAP⁸ o da altri accordi internazionali vincolanti per

⁷ Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pagg. 243-374), in particolare artt. 85 e 86.

⁸ L'Accordo sugli Appalti Pubblici (AAP o GPA, *Government Procurement Agreement*) è un trattato plurilaterale stipulato nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) per aprire reciprocamente i mercati delle

l'Unione: essa impone un trattamento non meno favorevole per operatori, lavori, forniture e servizi dei Paesi firmatari. L'obbligo opera soltanto nei limiti della copertura oggettiva e soggettiva degli accordi, che deve essere verificata in concreto alla luce dell'oggetto dell'appalto, del soggetto aggiudicatore, delle soglie e delle riserve applicabili; gli operatori di Paesi terzi privi di un accordo pertinente, o i cui beni, servizi o lavori non siano coperti, non dispongono di un accesso garantito alle procedure dell'Unione. L'art. 25 costituisce quindi una norma di attuazione degli impegni internazionali dell'Unione, non una clausola generale di apertura dei mercati, né un meccanismo di preferenza territoriale. La soglia del 50% e il meccanismo di preferenza entro il 3% appartengono al regime specifico dell'art. 85 della direttiva 2014/25/UE e non possono essere estesi all'art. 25 della direttiva 2014/24/UE⁹.

Su un piano distinto, l'art. 67 della direttiva 2014/24/UE configura l'offerta economicamente più vantaggiosa come criterio ordinario di aggiudicazione, fondato sul prezzo o sul costo, anche mediante il costo del ciclo di vita, suscettibile di ricomprendere il miglior rapporto qualità/prezzo. I criteri qualitativi, ambientali e sociali sono ammissibili purché collegati all'oggetto dell'appalto, applicati nel rispetto della parità di trattamento e della non discriminazione, idonei a garantire una concorrenza effettiva e accompagnati da modalità di verifica delle informazioni fornite dagli offerenti. La disposizione consente pertanto di perseguire obiettivi di sostenibilità, innovazione e qualità, ma non introduce un criterio autonomo fondato sull'origine unionale dell'offerente o dei prodotti: gli stessi requisiti devono valere per tutti gli operatori, indipendentemente dal luogo di stabilimento o dall'origine dei beni.

L'art. 69 impone inoltre di sottoporre a verifica le offerte che appaiano anormalmente basse, chiedendo spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti, anche con riguardo all'economia del processo produttivo, alle soluzioni tecniche, alle condizioni eccezionalmente favorevoli, al rispetto degli obblighi ambientali, sociali e lavoristici e all'eventuale concessione di aiuti di Stato. L'offerta può essere respinta quando le spiegazioni non giustificano in modo soddisfacente il livello del prezzo o dei costi e deve esserlo quando l'anomalia derivi dalla violazione degli obblighi applicabili; la direttiva non fissa una soglia ma-

forniture e dei servizi pubblici tra i paesi firmatari. L'AAP è stato firmato a Marrakesh il 15 aprile 1994 e in seguito rinegoziato nel 2012.

⁹ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pagg. 65-242), in particolare art. 25.

tematica uniforme, ma richiede metodi obiettivi e non discriminatori. Anche questo strumento può contribuire a contrastare forme di concorrenza distortiva, ma non equivale a una preferenza per l'origine europea.

Va poi evidenziato che la direttiva 2014/23/UE, relativa alle concessioni, non contiene un meccanismo corrispondente agli artt. 85 e 86 della direttiva 2014/25/UE: essa affida l'aggiudicazione a criteri oggettivi, collegati all'oggetto della concessione, verificabili e idonei a individuare un vantaggio economico complessivo in condizioni di concorrenza effettiva, ammettendo anche elementi ambientali, sociali o innovativi. Ne consegue che le direttive del 2014, considerate nel loro insieme, non enunciano un principio generale di preferenza europea. Il nucleo propriamente selettivo resta quello settoriale dell'art. 85 della direttiva 2014/25/UE, integrato dall'art. 86 sul versante dei rapporti con i Paesi terzi; al di fuori di tale ambito, gli obiettivi industriali e strategici devono essere perseguiti mediante criteri oggettivi, proporzionati e connessi alla prestazione, non attraverso una presunzione generale di favore per l'origine unionale.

2.2 La trasposizione italiana: l'art. 170 del d.lgs. n. 36/2023

L'art. 170 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 si applica alle offerte contenenti prodotti originari di Paesi terzi con i quali l'Unione non abbia concluso accordi che garantiscano alle imprese europee un accesso comparabile ed effettivo ai relativi mercati. La disposizione opera negli appalti di forniture e negli appalti misti relativi ai settori c.d. "speciali" che contengano elementi di fornitura, non negli appalti di lavori o di servizi considerati autonomamente. Qualsiasi offerta può essere respinta se la parte dei prodotti originari di Paesi terzi, individuata secondo il regolamento (UE) n. 952/2013, supera il 50% del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta¹⁰.

Il meccanismo non guarda alla nazionalità dell'offerente, alla sede legale o alla sede amministrativa dell'impresa, ma all'origine oggettiva dei prodotti. Se la stazione appaltante decide di non respingere un'offerta che supera la soglia, deve fornire una motivazione rafforzata e trasmettere all'ANAC una

¹⁰ Art. 170 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, «Offerte contenenti prodotti originari di Paesi terzi»; cfr. anche la Relazione del Consiglio di Stato al Codice dei contratti pubblici del 7 dicembre 2022, che ne evidenzia la continuità con l'art. 85 della direttiva 2014/25/UE e con l'art. 137 del d.lgs. n. 50/2016.

relazione da allegare alla decisione di aggiudicazione; il rigetto, invece, non richiede una motivazione ulteriore rispetto al richiamo all'art. 170, comma 2, potendo considerarsi motivato *in re ipsa*. Tra offerte equivalenti, ossia con differenza di prezzo non superiore al 3%, deve essere preferita quella che non può essere respinta in base alla soglia del 50%, salvo incompatibilità tecnica, difficoltà di uso o manutenzione o costi sproporzionati. Il software utilizzato nelle reti di telecomunicazione è equiparato ai prodotti.

La giurisprudenza nazionale ha sottolineato la funzione dell'art. 170 — già svolta dall'art. 137 del d.lgs. n. 50/2016 — di tutela della produzione e dell'occupazione europee e dell'integrità del mercato dell'Unione.

Si ricorda in proposito la pronuncia del Consiglio di Stato, sez. V, 8 giugno 2015, n. 2800¹¹, che, nel giudicare di una fattispecie regolata nell'art. 234 d.lgs. n. 163-2006, di trasposizione della disciplina prevista dall'art. 58 della ormai abrogata Direttiva 17/2004/CE, ha evidenziato che la *par condicio* può essere gravemente pregiudicata quando beni prodotti in Paesi terzi con costi inferiori e regole di mercato meno onerose siano offerti senza adeguate garanzie di reciprocità; la tutela riguarda anche gli *standard* europei di occupazione, sicurezza e retribuzione, la cui violazione può determinare concorrenza sleale.

Ed ancora, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 4 dicembre 2025, n. 9575 (relativa a fattispecie cui trovava applicazione il d.lgs 36/2023), che ha confermato l'obbligo di motivazione rafforzata quando l'amministrazione non respinge l'offerta oltre soglia, ribadendo che il criterio decisivo è l'origine del

prodotto e non la nazionalità dell'offerente¹².

12 Nella motivazione della sentenza si legge: "L'art. 170 del d.lgs. n. 36 del 2023 stabilisce il principio secondo cui, fatti salvi gli obblighi assunti nei confronti dei Paesi terzi, qualsiasi offerta presentata per l'aggiudicazione di un appalto di forniture o di un appalto misto, che contenga un elemento di un appalto di fornitura, può essere respinta se la parte dei prodotti originari di Paesi terzi, ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, supera il 50 per cento del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta. In caso di mancato respingimento dell'offerta a norma del presente comma, la stazione appaltante o l'ente concedente motiva debitamente le ragioni della scelta e trasmette all'Autorità una relazione corredata dalla relativa documentazione. Dalla pia-na lettura della disposizione emerge, chiaramente, in perfetta corrispondenza con il previgente art. 137 del d.lgs. n. 50 del 2016, un onere motivazionale aggravato in capo alla stazione appaltante in caso di mancato respingimento dell'offerta tecnica avente ad oggetto un bene prodotto per oltre il 50% in un Paese extraunionale. La logica escludente, per la quale l'esclusione dell'offerta di un bene prodotto per oltre il 50% in un Paese extraunionale costituisce la regola, mentre l'opposta ammissione l'eccezione, si evince dall'art. 170 comma 3, del Codice (a sua volta attuativo dell'art. 85 della Direttiva 2014/25/UE), in quanto tale norma prevede espressamente che, in caso di equivalenza tra due offerte, è preferita quella che non può essere respinta. L'interpretazione sistematica della norma, pertanto, legittima la stazione appaltante a respingere le offerte di prodotti originari di Paesi terzi a suo insindacabile giudizio laddove il valore degli stessi superi il 50 % del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta, dovendo motivare esclusivamente la scelta di ammetterle eventualmente alla procedura trasmettendo all'Autorità la relativa documentazione. La disposizione normativa di cui all'art. 170 cit. non vieta in linea di principio l'ammissibilità delle offerte contenenti, per oltre il 50% del valore totale, prodotti originari di Paesi terzi, né impone alla stazione appaltante di escludere l'operatore che presenti un'offerta così composta, ma attribuisce all'Amministrazione, sotto tale specifico profilo, un potere ampiamente discrezionale che si esercita, in particolare, nel momento in cui la stazione appaltante decida di non respingere l'offerta di prodotti extra - europei. La norma è volta a garantire condizioni minime di tutela della par condicio tra le imprese che partecipano alle gare sul mercato degli appalti comunitari, con specifico riferimento ai casi in cui le forniture abbiano ad oggetto prodotti originari di Paesi terzi. La par condicio può essere gravemente pregiudicata quando vengono offerti beni prodotti in Paesi terzi con costi di produzione più bassi e regole di mercato più competitive. Pertanto, il rispetto del principio di reciprocità viene assicurato quando l'offerta contenente beni prodotti in Paesi terzi, nel suo complesso, corrisponde agli standard qualitativi e economici normalmente riscontrabili sul mercato degli appalti comunitari. Invero, l'art. 170 del d.lgs. n. 36 del 2023 e l'art. 85 della Direttiva 2014/25/UE tutelano l'origine dei prodotti in un contesto di specialità rispetto ai settori ordinari e all'art. 69 del Codice. In linea con tale interpretazione, la specifica precisazione contenuta nell'art. 170 cit. laddove viene stabilito che, in caso di mancato respingimento dell'offerta, la stazione appaltante o l'ente concedente è tenuto a motivare 'debitamente' le ragioni della scelta e a trasmettere all'Autorità una relazione corredata dalla relativa documentazione. Ciò in quanto, solo in questa ipotesi, la stazione appaltante è tenuta alla verifica complessiva dell'offerta contenente prodotti di Paesi terzi al fine di accertare la rispondenza di tali prodotti extra - europei alle specifiche tecniche richieste dagli atti di gara e al livello qualitativo ritenuto adeguato dalla stazione appaltante. La verifica deve anche investire il rispetto delle condizioni di reciprocità, in relazione a profili attinenti ai processi di produzione e di organizzazione delle imprese coinvolte, poiché questi certamente influiscono sul costo finale dei prodotti e, conseguentemente, sulla dinamica concorrenziale del mercato e sui rapporti tra gli operatori economici. Come evidenziato nella Relazione illustrativa del d.lgs. n. 36 del 2023, "In linea di continuità con quanto già previsto dalla previgente disciplina del 2006, la disposizione istituisce un sistema di preferenza dei prodotti comunitari e, al tempo stesso, fissa un complesso di regole atto a salvaguardare l'integrità del mercato europeo, garantendo il rispetto delle condizioni di reciprocità degli operatori

¹¹Cons. Stato, sez. V, 8 giugno 2015, n. 2800 in motivazione ha spiegato che l'art. 234 del d.lgs 163/2006 "(...) consente alle Stazioni Appaltanti la facoltà di respingere qualsiasi offerta, senza distinzione alcuna in ordine alla provenienza dell'offerta medesima, qualora la parte dei prodotti originari di Paesi Terzi superi il 50% dei prodotti offerti. Il Collegio rileva immediatamente, a sostegno della legittimità di tale scelta normativa, che è evidente che la stessa sia orientata alla tutela dei fattori produttivi comunitari. La norma assume, infatti, una funzione di tutela della produzione comunitaria e, in primo luogo a tutela dell'occupazione nell'UE, che può subire compromissioni per effetto dei meccanismi della cd. globalizzazione dell'economia; essa è, dunque, posta a protezione di valori fondamentali, quali la tutela dei lavoratori europei e dei loro standard di occupazione, sicurezza e retribuzione che, se violati, con conseguente maggiore convenienza dei prodotti aventi costi di produzione inferiore, costituiscono forme di concorrenza sleale compromettenti valori fondamentali della persona, inammissibili nel nostro sistema europeo.

L'art. 170 attribuisce dunque alla stazione appaltante un potere ampiamente discrezionale, esercitato soprattutto nella decisione di non respingere l'offerta extra-UE oltre soglia.

La norma non vieta in linea di principio l'ammissione di offerte contenenti più del 50% di prodotti di Paesi terzi e non impone un'esclusione automatica in ogni caso; stabilisce invece un punto di equilibrio tra tutela della concorrenza come massima partecipazione e tutela della *par condicio* sostanziale, della reciprocità e del corretto funzionamento del mercato europeo. Il comma 5 consente inoltre di considerare, tra i criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la percentuale di prodotti originari di Paesi terzi, nel rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità. In questo senso, l'art. 170 costituisce la prosecuzione dell'art. 137 del d.lgs. n. 50/2016 e la principale espressione, nel diritto italiano vigente, di una preferenza europea fondata sull'origine dei prodotti. La sua applicazione deve essere coordinata con gli accordi IPI e il futuro quadro orizzontale delineato dal Public Procurement Act.

3. La preferenza europea nella proposta di *public procurement act*

3.1 Gli elementi principali della preferenza europea previsti nel *Public Procurement Act*

La proposta COM(2026) 590, ancora soggetta alla procedura legislativa ordinaria, sostituirebbe le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE con un regolamento direttamente applicabile. Uno dei

economici europei nel mercato pubblico di Paesi terzi (...). Il presupposto per l'applicazione di tale disciplina non è costituito dalla nazionalità delle imprese offerenti, ovvero dal luogo ove è ubicata la sede legale e amministrativa, quanto piuttosto dall'origine dei prodotti. Per tale ragione, la disposizione non può che trovare applicazione nei soli casi di appalti di forniture. Ai sensi del comma 2, del resto, viene attribuita agli enti aggiudicatori la facoltà di rifiutare qualsiasi offerta presentata per l'aggiudicazione di un appalto che abbia ad oggetto prodotti originari di Paesi terzi – secondo quanto previsto dal Regolamento UE 952/2013, allorché tali prodotti, nel cui novero sono inclusi anche i software impiegati nelle reti di telecomunicazione, superino il 50% della totalità dell'offerta. Si tratta, a ben vedere, di una facoltà non scevra da limiti e condizioni. Qualora infatti l'ente aggiudicatore decida di non rigettare un'offerta composta per la maggior parte da prodotti di Paesi terzi, dovrà motivarne debitamente la scelta alle Autorità europee, trasmettendo all'uopo la relativa documentazione (c.d. principio dell'apply or explain)». Ne consegue che la tesi sostenuta dall'appellante, secondo cui la norma imponga alle stazioni appaltanti la verifica della rispondenza alle specifiche qualitative richieste dagli atti di gara, e solo successivamente l'eventuale e motivato respingimento, non coglie nel segno, atteso che la facoltà di scartare l'offerta extraeuropea può essere esercitata anche solo sulla base di un dato meramente quantitativo "autodichiarato" dal concorrente, la cui ricognizione è affidata alla stazione appaltante, la quale non ha l'obbligo, come si è detto, di valutare la predetta offerta, né di verificarne la rispondenza agli standard europei".

sui tratti più innovativi, per quanto qui rileva, è la costruzione di un quadro orizzontale per la preferenza europea, destinato a coordinare le regole sull'accesso degli operatori di Paesi terzi e i futuri meccanismi settoriali basati sull'origine.

Il capitolo dedicato alla preferenza europea distingue tra operatori economici, prodotti, servizi e lavori «coperti» dagli impegni internazionali dell'Unione e soggetti o beni «non coperti». Gli operatori dell'Unione e quelli di Paesi aderenti all'AAP o vincolati da accordi commerciali pertinenti beneficiano del trattamento previsto dagli impegni dell'Unione; per gli altri, l'accesso non è automaticamente garantito e può essere limitato quando un'analisi di accesso al mercato rilevi una mancata reciprocità o quando ciò sia necessario per proteggere interessi essenziali dell'Unione.

Gli acquirenti pubblici potrebbero applicare requisiti di preferenza europea attraverso tre strumenti principali: limitare la partecipazione a determinati operatori; imporre requisiti minimi di origine unionale o coperta per beni, servizi o lavori; accordare una preferenza nella valutazione delle offerte. Quando lo richiedano gli interessi strategici dell'Unione, la Commissione potrebbe inoltre chiudere specifiche procedure agli operatori, ai prodotti o ai servizi non coperti.

La proposta attribuisce rilievo centrale alla determinazione dell'origine e al coordinamento applicativo. Il quadro orizzontale dovrebbe operare senza pregiudizio per gli atti settoriali che prevedono regole diverse, anche quanto all'origine, e fungere da modello per futuri interventi dell'Unione. Ne deriva che la preferenza europea prospettata non sostituisce automaticamente i meccanismi già esistenti, ma mira a renderli coerenti e più facilmente applicabili dalle stazioni appaltanti.

Su questo crinale si colloca l'*Industrial Accelerator Act*, volto a orientare la domanda pubblica verso prodotti industriali a basse emissioni di carbonio e tecnologie a zero emissioni nette. Il suo rapporto con il PPA è complementare: il primo indirizza la domanda verso capacità e tecnologie strategiche, mentre il secondo fornisce la cornice orizzontale per tradurre tale indirizzo in regole comuni sull'accesso, sull'origine e sulla valutazione delle offerte. La preferenza basata sull'origine è quindi inserita in una strategia più ampia, che comprende resilienza, sicurezza degli approvvigionamenti, transizione industriale e

riduzione delle dipendenze strategiche¹³.

La preferenza europea deve inoltre essere letta alla luce della competenza esclusiva dell'Unione in materia di politica commerciale comune. L'accesso degli operatori di Paesi terzi agli appalti pubblici non può essere disciplinato in modo frammentario dagli Stati membri, ma richiede un quadro dell'Unione che assicuri certezza del diritto, coerenza con gli accordi internazionali e parità di condizioni nel mercato interno¹⁴.

Il modello proposto si pone così in continuità con l'art. 170 del Codice, ma ne supera il perimetro: mentre la disciplina italiana vigente opera principalmente sulla quota di prodotti originari di Paesi terzi nelle forniture relative ai settori speciali, il *Public Procurement Act* estende la logica della preferenza a operatori, prodotti, servizi e lavori e la rende parte di un sistema comune di accesso e di protezione degli interessi strategici dell'Unione.

La principale questione applicativa sarà pertanto il coordinamento tra la discrezionalità degli acquirenti pubblici e gli eventuali atti della Commissione. La semplificazione promessa dalla proposta dipenderà dalla chiarezza delle definizioni di origine e copertura, dalla disponibilità di strumenti comuni di verifica e dalla coerenza tra il regolamento orizzontale e le *misure settoriali*.

¹³ Cfr. *Explanatory Memorandum* alla proposta, ove si richiama anche la proposta di *Cyber Security Act 2.0* (COM 2026/001), la proposta di *Cloud and AI Development Act* (COM 2026/0138) e la proposta di *Chips Act 2.0* (COM 2026/0139).

¹⁴ Tale approccio si allinea con le recenti pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo cui il trattamento degli operatori economici di Paesi terzi nell'ambito degli appalti pubblici rientra nella politica commerciale comune, che costituisce una competenza esclusiva dell'Unione e può pertanto essere disciplinata soltanto a livello dell'UE. In altri termini, solo l'Unione, e non i singoli Stati membri che agiscono individualmente, è competente a definire un quadro coerente e uniforme che disciplini la partecipazione degli offerenti di Paesi terzi. Un intervento a livello dell'UE è quindi non solo giustificato, ma anche necessario per garantire la certezza del diritto e condizioni di concorrenza paritarie nel Mercato interno. Sul punto, si vedano la sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 ottobre 2024, causa C-652/22, *Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret*, e la sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 13 marzo 2025, causa C-266/22, *CRRC Qingdao Sifang CO. Ltd e Astra Vagoane Călători SA contro Autoritatea pentru Reformă Feroviară e Alstom Ferroviaria SpA*.

3.2 Compatibilità con l'AAP e con gli accordi di libero scambio dell'Unione

Sul piano della compatibilità del meccanismo di preferenza europea con i regimi internazionali, va richiamato innanzitutto l'Accordo sugli Appalti Pubblici (AAP), al quale si affiancano i capitoli sugli appalti contenuti in numerosi accordi di libero scambio dell'Unione. Né l'AAP né tali accordi impongono un'apertura generale del mercato: gli obblighi di trattamento nazionale e di non discriminazione operano soltanto per le procedure rientranti nella copertura negoziata, definita in base al soggetto aggiudicatore, all'oggetto dell'appalto, alle soglie e alle eventuali riserve o eccezioni. La compatibilità del PPA va quindi valutata entro questo perimetro, non in astratto.

La proposta traduce questa impostazione nella distinzione tra operatori, beni, servizi e lavori «coperti» e «non coperti». Sono coperti soltanto quelli riconducibili a un impegno internazionale dell'Unione e nella misura in cui la singola procedura vi rientri; la sola provenienza da un Paese parte dell'AAP o legato all'Unione da un accordo commerciale non basta. Per questo, la copertura deve essere verificata caso per caso, sulla base delle pertinenti tabelle e degli strumenti di mappatura disponibili, senza trasformare la qualificazione del Paese in una presunzione generale.

Nelle procedure coperte, il PPA deve dunque applicare gli obblighi di non discriminazione assunti dall'Unione. Requisiti generici di contenuto locale o formule come «Made in Europe», così come obblighi di compensazione industriale (*offsets*), rischierebbero di attribuire un vantaggio all'origine unionale e di porsi in contrasto con tali obblighi. Gli obiettivi di sostenibilità, resilienza e sicurezza della catena di approvvigionamento possono invece essere perseguiti mediante condizioni oggettive, verificabili, proporzionate e collegate all'oggetto dell'appalto.

Al di fuori della copertura negoziata, l'Unione conserva un margine più ampio per disciplinare l'accesso di operatori e prodotti di Paesi terzi, anche limitandolo o subordinandolo a requisiti di preferenza quando ciò sia giustificato dall'interesse dell'Unione. Tale margine non equivale, tuttavia, a una libertà illimitata: le misure dovranno poggiare su una valutazione effettiva della reciprocità e dell'accesso al mercato, oppure su esigenze riconoscibili di sicurezza degli approvvigionamenti, ed essere trasparenti, necessarie e proporzionate. La compatibilità con l'AAP e con gli accordi di libero scambio dipenderà quindi dal rispetto della distinzione tra procedure coperte e non coperte e dall'applicazione delle even-

tuali eccezioni pertinenti.

Restano due profili pratici. Il primo riguarda la reciprocità: la copertura degli accordi non è uniforme e dipende da settore, soggetto aggiudicatore, soglie e oggetto, sicché non può essere ricavata dalla sola qualificazione del Paese. Il secondo riguarda l'origine: nelle catene globali del valore, la verifica per beni, servizi e lavori può essere complessa. Queste difficoltà rendono essenziali regole chiare e strumenti comuni di verifica, ma non giustificano l'abbandono della distinzione tra procedure coperte e non coperte.

Il quadro, come detto, si colloca nel solco dalle sentenze CGCE C-652/22 del 22 ottobre 2024 (*Kolin İnşaat*) e C-266/22 del 13 marzo 2025 (*CRRC Qingdao Sifang*). La Corte di giustizia ha chiarito che gli operatori di Paesi terzi privi di un accordo che garantisca un accesso reciproco ed effettivo non hanno un diritto garantito al trattamento non meno favorevole previsto dalle direttive e che la disciplina generale del loro accesso appartiene alla competenza dell'Unione. Il PPA traduce questa impostazione in una cornice orizzontale: nelle procedure coperte vincolano gli impegni di non discriminazione; in quelle non coperte l'Unione conserva un margine di intervento, da esercitare alla luce della reciprocità, dell'accesso al mercato, della sicurezza degli approvvigionamenti e della proporzionalità. La compatibilità internazionale non è quindi un limite esterno al PPA, ma la condizione che ne definisce l'ambito.

4. La preferenza europea nel sistema delle politiche industriali dell'unione e il ruolo dell'IPI

4.1 Sistema delle politiche industriali dell'Unione e cornice orizzontale del PPA

Su di un piano sistematico, la preferenza europea si comprende soltanto se collocata nel sistema più ampio delle politiche industriali dell'Unione, nel quale strumenti con funzioni e tempi diversi concorrono a ridurre le vulnerabilità del mercato interno. Il regolamento (UE) 2022/2560 sulle sovvenzioni estere distorsive (FSR) rappresenta, in questo quadro, uno degli interventi più chiaramente reattivi ed *ex post*: per gli appalti di valore pari o superiore a 250 milioni di euro, esso impone una notifica quando l'operatore abbia ricevuto contributi finanziari esteri pari almeno a 4 milioni di euro per ciascun Paese terzo nei tre anni precedenti, consentendo alla Commissione di esaminare la sovvenzione e di adottare le decisioni previste dall'art. 31. Tra il 2023 e il 2025 le *submissions* hanno superato le 4.100 unità, con una concentrazione nei settori dell'IT e delle telecomunicazioni, dei trasporti e dell'energia. Il PPA si

raccorda espressamente a questa logica, prevedendo quale motivo di esclusione il beneficio da sovvenzioni estere distorsive accertato con atto adottato ai sensi dell'art. 31, paragrafo 2, FSR nei tre anni precedenti la procedura, quando sussistano indicazioni plausibili del loro impatto sull'offerta.

Su un piano anch'esso prevalentemente reattivo, ma orientato alla reciprocità nell'accesso ai mercati, opera il regolamento (UE) 2022/1031 sull'*International Procurement Instrument*, fondato sull'art. 207 TFUE. Il passaggio successivo è segnato dal regolamento (UE) 2024/1735, *Net-Zero Industry Act*, che trasferisce l'attenzione dalla reazione a una chiusura esterna alla conformazione anticipata della domanda pubblica: il suo art. 25 introduce, negli appalti di tecnologie a zero emissioni nette, requisiti minimi di sostenibilità e di contributo alla resilienza, insieme a condizioni ulteriori non di prezzo. Gli orientamenti della Commissione del 2026 e i regolamenti di esecuzione 2025/1176, 2025/1178 e 2026/178 rendono progressivamente più concreto questo raccordo tra domanda pubblica, sostenibilità e sicurezza delle forniture, mostrando come la politica industriale inizi a operare già nella progettazione della procedura e non soltanto nella correzione dei suoi esiti.

La medesima trasformazione emerge nel regolamento (UE) 2024/1252 sulle materie prime critiche e nel regolamento (UE) 2023/1781 sui semiconduttori, cui si affianca la proposta di *Chips Act 2.0*: la resilienza non è più soltanto una ragione per intervenire dopo l'emersione della dipendenza, ma diventa un obiettivo da incorporare nelle capacità produttive e nelle catene del valore. Su questo asse si innestano la Strategia europea per la sicurezza economica JOIN(2023) 20 e il regolamento (UE) 2019/452 sul controllo degli investimenti esteri diretti, che presidiano rispettivamente la valutazione sistemica delle vulnerabilità e la protezione degli interessi essenziali dell'Unione. Il regolamento (UE) 2023/2675 sull'*Anti-Coercion Instrument* aggiunge una risposta alla coercizione economica, mentre il *Clean Industrial Deal* e il *Competitiveness Compass*, insieme ai rapporti Draghi e Letta, rafforzano l'orientamento verso una politica industriale capace di integrare competitività, decarbonizzazione e autonomia strategica. Nella stessa traiettoria si colloca l'*Industrial Accelerator Act* (COM(2026) 0068), già richiamato, che mira a orientare la domanda pubblica verso capacità industriali e tecnologie strategiche dell'Unione.

Letti nel loro insieme, questi strumenti delineano una traiettoria di crescente coerenza e di carattere progressivamente più protettivo: dall'intervento *ex post* e reattivo dell'IPI e del FSR si passa a strumenti strutturali ed *ex ante*, quali il NZIA, il CRMA, il quadro sui semiconduttori e le iniziative sulla sicurezza

economica, capaci di incidere sulla disponibilità delle risorse, sulla localizzazione delle capacità produttive e sulla configurazione della domanda. Il PPA costituisce la cornice orizzontale di questa evoluzione. Esso modifica espressamente i regolamenti (UE) 2024/1252 e 2024/1735 e dichiara di operare senza pregiudizio per il FSR, per l'*Anti-Coercion Instrument* e per le misure restrittive, comprese quelle previste dal regolamento (UE) n. 833/2014 nei confronti della Russia. La sua funzione non è quindi quella di aggiungere un'ulteriore misura settoriale, ma di fornire un linguaggio comune per coordinare accesso, origine, sostenibilità e sicurezza negli appalti pubblici.

In tal senso, il PPA si collega direttamente all'impostazione sviluppata nel §3 e nel §3.2 sull'AAP e sugli accordi commerciali: la cornice orizzontale non può prescindere dai limiti di copertura e dagli obblighi internazionali dell'Unione, né trasformare l'origine unionale in un criterio autonomo nelle procedure coperte. Essa si pone inoltre in continuità con l'art. 170 del d.lgs. n. 36/2023, senza replicarlo: mentre quest'ultimo opera principalmente sulla quota di prodotti originari di Paesi terzi nelle forniture, il PPA organizza in modo unitario la relazione tra operatori, prodotti, servizi e lavori.

La portata innovativa del PPA risiede, infine, nel superamento del modello settoriale e facoltativo dell'art. 85 della direttiva 2014/25/UE a favore di un quadro orizzontale, destinato a dare coerenza applicativa a strumenti che restano distinti per presupposti e finalità. Il miglior rapporto qualità/prezzo diviene il metodo ordinario, secondo un meccanismo di «*comply or explain*», con l'obbligo di motivare l'eventuale ricorso a logiche diverse e con criteri qualitativi sempre collegati all'oggetto dell'appalto. La scelta della base giuridica dell'art. 114 TFUE, pur funzionale all'armonizzazione del mercato interno, rende visibile una tensione con la riconduzione dell'accesso dei Paesi terzi alla politica commerciale comune ex art. 207 TFUE; sul piano applicativo, inoltre, l'accumulo di requisiti, verifiche e deroghe rischia di frammentare le prassi e di gravare in modo significativo sugli acquirenti pubblici. Il carattere protettivo della nuova architettura potrà dunque essere compatibile con l'apertura del mercato solo se la cornice orizzontale manterrà ferma la distinzione tra procedure coperte e non coperte e se le condizioni di sostenibilità, resilienza, sicurezza e qualità resteranno oggettive, verificabili e proporzionate all'oggetto della gara.

4.2 Il regolamento IPI e le misure sui dispositivi medici cinesi

Nel quadro appena delineato, il regolamento (UE) 2022/1031, relativo allo *International Procurement Instrument* (IPI), costituisce la specificazione reattiva e selettiva della preferenza europea sul versante della reciprocità nell'accesso ai mercati degli appalti. Esso opera su un piano distinto, ma complementare, rispetto alla disciplina vigente degli appalti pubblici — fondata sulle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e sul Codice dei contratti pubblici — nonché rispetto alla proposta di *Public Procurement Act*. La Commissione può indagare su misure o pratiche di specifici Paesi terzi che determinino una grave e ricorrente compromissione dell'accesso degli operatori e dei beni dell'Unione ai mercati degli appalti di tali Paesi e, sulla base di tale indagine e della reciprocità, adottare misure quali l'adeguamento del punteggio o l'esclusione delle offerte, limitando l'accesso di operatori, beni o servizi di quei Paesi. Le misure IPI riguardano procedure con valore stimato almeno pari a 5 milioni di euro, al netto dell'IVA, per beni e servizi, e a 15 milioni di euro per lavori e concessioni¹⁵.

Con il regolamento di esecuzione (UE) 2025/1197 del 19 giugno 2025, la Commissione ha adottato una misura IPI di esclusione delle offerte presentate da operatori economici originari della Repubblica popolare cinese nelle procedure aventi ad oggetto dispositivi medici rientranti nei codici CPV 33100000-1-33199000-1, quando il valore stimato è pari o superiore a 5 milioni di euro al netto dell'IVA. L'indagine ha rilevato un sistema nazionale di preferenza per i dispositivi medici cinesi, comunemente indicato come «Buy China», e ha accertato che l'87% delle gare pubbliche esaminate conteneva divieti, espliciti o impliciti, di acquistare dispositivi importati o requisiti discriminatori¹⁶.

La distinzione rispetto all'art. 170 è decisiva: la misura IPI colpisce soggettivamente gli operatori economici originari della Cina e, secondo il regolamento di esecuzione, limita l'accesso alla procedura; l'art. 170 considera invece oggettivamente l'origine dei prodotti contenuti nell'offerta, indipendentemente

¹⁵ Regolamento (UE) 2022/1031 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2022, relativo allo strumento per gli appalti internazionali, in particolare artt. 6 e 8.

¹⁶ Regolamento di esecuzione (UE) 2025/1197 della Commissione, del 19 giugno 2025, che istituisce una misura dello strumento per gli appalti internazionali relativa ai dispositivi medici originari della Repubblica popolare cinese, artt. 1 e 2 e considerando 18-19. Sul tema cfr Brunetti F. – Perinetti P., *Esclusione dei dispositivi medici cinesi dagli appalti pubblici di fornitura*, in *Diritto Bancario*, luglio 2026.

dalla nazionalità dell'offerente.

Il TAR Toscana, con l'ordinanza del 16 luglio 2026, n. 480, ha valorizzato tale distinzione sospendendo in via cautelare l'efficacia della clausola di un disciplinare di gara che prevedeva l'esclusione automatica dal singolo lotto per gli operatori economici che offrono dispositivi medici di origine cinese in misura pari o superiore al 50%¹⁷.

La stessa logica di competenza dell'Unione è stata ribadita dalla Corte di giustizia nelle già citate cause *Kolin İnşaat*, C-652/22, e *CRRC Qingdao Sifang*, C-266/22: l'accesso degli operatori di Paesi terzi agli appalti rientra nella politica commerciale comune e la relativa disciplina vincolante appartiene alla competenza esclusiva dell'Unione¹⁸.

5. Conclusioni

Il principio di preferenza europea si colloca oggi al punto di intersezione tra disciplina degli appalti, politica commerciale comune e tutela della capacità industriale dell'Unione. Nel diritto vigente, il suo nucleo è rappresentato dall'art. 85 della direttiva 2014/25/UE e dall'art. 170 del d.lgs. n. 36/2023, con una soglia del 50%, una preferenza tra offerte equivalenti entro il 3% e un potere discrezionale della stazione appaltante, esercitato soprattutto nella scelta di non respingere l'offerta oltre soglia.

¹⁷ Il TAR Toscana, con l'ordinanza del 16 luglio 2026, n. 480, ha sospeso in via cautelare l'efficacia della clausola di un disciplinare di gara che prevedeva l'esclusione automatica dal singolo lotto per gli operatori economici che offrono dispositivi medici di origine cinese in misura pari o superiore al 50%. L'ordinanza evidenzia la distinzione tra la misura IPI — che prevede l'esclusione degli operatori economici originari della Cina — e la soglia del 50% di cui all'art. 170 del d.lgs. n. 36/2023, che riguarda l'origine dei prodotti e non la nazionalità dell'operatore economico.

¹⁸ Tale approccio si allinea con le recenti pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo cui il trattamento degli operatori economici di Paesi terzi nell'ambito degli appalti pubblici rientra nella politica commerciale comune, che costituisce una competenza esclusiva dell'Unione e può pertanto essere disciplinata soltanto a livello dell'UE. In altri termini, solo l'Unione, e non i singoli Stati membri che agiscono individualmente, è competente a definire un quadro coerente e uniforme che disciplini la partecipazione degli offerenti di Paesi terzi. Un intervento a livello dell'UE è quindi non solo giustificato, ma anche necessario per garantire la certezza del diritto e condizioni di concorrenza paritarie nel Mercato interno. Sul punto, si vedano la sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 ottobre 2024, causa C-652/22, *Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret*, e la sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 13 marzo 2025, causa C-266/22, *CRRC Qingdao Sifang CO. Ltd e Astra Vagoane Călători SA contro Autoritatea pentru Reformă Feroviară e Alstom Ferroviaria SpA*.

L'art. 25 della direttiva 2014/24/UE opera invece sul piano degli impegni internazionali dell'Unione e non contiene una soglia equivalente. Questa distinzione, insieme alla giurisprudenza *Kolin İnşaat* e *CRRC Qingdao Sifang*, conferma che l'accesso dei Paesi terzi non può essere regolato in modo isolato dagli Stati membri e che l'evoluzione del sistema deve avvenire a livello dell'Unione.

La proposta di *Public Procurement Act* mira a trasformare questo nucleo settoriale in un quadro orizzontale, fondato sulla distinzione tra soggetti coperti e non coperti, su requisiti di origine e su preferenze o esclusioni calibrate in funzione degli interessi strategici dell'Unione. La sua compatibilità con l'AAP dipenderà dalla rigorosa osservanza dei limiti di copertura, dal rispetto del divieto di *offsets* nelle procedure coperte e dalla proporzionalità delle misure fondate sulla sicurezza degli approvvigionamenti. Il regolamento IPI e la misura del 2025 sui dispositivi medici cinesi, esaminati nel §4.2, mostrano già come la reciprocità possa tradursi in interventi concreti, mentre l'art. 170 del d.lgs. n. 36/2023 conserva una funzione diversa, perché riferita all'origine dei prodotti e non alla nazionalità dell'operatore. Il FSR, il NZIA e gli altri strumenti industriali richiamati nel §4.1 collocano così la preferenza in una strategia più ampia di resilienza e autonomia strategica: il PPA ne costituisce la cornice orizzontale, senza assorbire le misure settoriali né alterare i limiti derivanti dagli impegni internazionali dell'Unione.

L'esito dei negoziati sulla proposta di Regolamento determinerà quindi se la preferenza europea resterà una somma di meccanismi settoriali o diventerà un principio orizzontale, uniforme e direttamente applicabile. La sua efficacia dipenderà dalla capacità di conciliare apertura del mercato, reciprocità, tutela della produzione e dell'occupazione europee e proporzionalità delle restrizioni, assicurando al contempo certezza del diritto alle amministrazioni aggiudicatrici e agli operatori economici.



DB non solo
diritto
bancario

A NEW DIGITAL EXPERIENCE

 **dirittobancario.it**
