

# Dalla concorrenza alla competitività: tendenze evolutive nell'uso strategico dei contratti pubblici nell'era della dominanza geopolitica

di Carlo Russo

Data di pubblicazione: 27-5-2026

[1] Il presente approfondimento rappresenta una rielaborazione della tesina presentata nell'ambito della V Edizione (a.a. 2025/2026) del Master Universitario di II° livello Teoria e Management degli Appalti Pubblici (TEMAP) presso la Libera Università Maria Ss. Assunta (LUMSA): Responsabile Scientifico *Prof. Avv. Angelo Rinella*; Direttore *Avv. Domenico Galli*; Coordinatore Scientifico *Avv. Adriano Cavina*.

## Abstract

Il contributo analizza l'evoluzione in corso della disciplina europea dei contratti pubblici alla luce dell'involuzione del contesto geopolitico, segnato dalla crisi del paradigma del libero scambio e dal crescente ricorso a strumenti geoeconomici quali leve di competizione e coercizione internazionale. Muovendo dall'esame dei più recenti atti di *policy* eurounitaria, lo studio ricostruisce il processo di "ri-allineamento strategico micro" che sta attraversando la disciplina nell'ambito del processo di "ri-allineamento strategico macro", avviato dall'Unione europea per adeguare i propri obiettivi strategici e strumenti di intervento alle preoccupanti tendenze del tempo presente, instabile ed aggressivo. In particolare, il contributo cerca di evidenziare il nuovo uso strategico dei contratti pubblici che va delineandosi nell'ambito dei richiamati atti di *policy*. Si sostiene che, vista la natura tendenzialmente commerciale delle nuove sfide geoeconomiche, la disciplina dei contratti pubblici possa fornire un contributo decisivo nel farvi fronte e, in questa direzione, venga oggi utilizzata dalle Istituzioni europee in chiave strategica come un fondamentale strumento di difesa commerciale, per perseguire i nuovi obiettivi di sicurezza, resilienza economia ed autonomia strategica aperta, nell'ottica dello sviluppo della competitività europea sullo scenario globale. Alla luce di tale evoluzione nell'uso strategico dei contratti, il contributo prova a far emergere il nuovo paradigma della disciplina che, dalla concorrenza, sta traslando sempre più verso la competitività, quale condizione necessaria per la sopravvivenza del modello europeo.

## Indice

[1. Metodo ed obiettivi: allargare lo sguardo, cogliere le tendenze evolutive della disciplina guardando Bruxelles. 2](#)

[II. Il processo di “ri-allineamento strategico macro”: I nuovi obiettivi strategici dell’UE nell’era della dominanza geopolitica. 6](#)

[II.1. Le sfide dell’Unione europea alla luce del nuovo deteriorato contesto geopolitico. 6](#)

[II.2. La risposta dell’Unione europea: il ri-allineamento degli obiettivi strategici e degli strumenti di intervento. 13](#)

[III. Il processo di “ri-allineamento strategico micro”: il nuovo uso strategico dei contratti pubblici come strumento di difesa commerciale. 17](#)

[III.1. La funzionalizzazione nel tempo della disciplina verso la realizzazione degli obiettivi strategici dell’UE. 17](#)

[III.2. Proteggere il mercato unico attraverso i contratti pubblici: il principio del \*Made in Europe\* nelle Direttive di terza generazione. 21](#)

[III.3. Apertura strategica tramite i contratti pubblici: il rafforzamento del principio di reciprocità. 26](#)

[III.3.1. L’implementazione del principio di reciprocità nella recente giurisprudenza della CGUE sull’accesso di operatori economici terzi al mercato unico. 27](#)

[III.3.2. L’induzione alla reciprocità attraverso un nuovo strumento di pressione geoeconomica: il Regolamento IPI. 30](#)

[III.3.2.1. Il primo caso di applicazione dei poteri geoeconomici del Regolamento IPI: la vicenda del mercato cinese dei dispositivi medici 35](#)

[III.3.3. L’estensione della reciprocità alla luce dei recenti Accordi di Libero Scambio: dal Mercosur all’India. 41](#)

[IV. Conclusioni - dalla concorrenza alla competitività: il nuovo paradigma della disciplina dei contratti pubblici 44](#)

[Bibliografia. 48](#)

I Metodo ed obiettivi: allargare lo sguardo, cogliere le tendenze evolutive della disciplina guardando Bruxelles

Il diritto è un prodotto sociale, frutto del modo in cui una data collettività, in un dato momento storico, decide di far fronte ai problemi che percepisce come propri.

La collettività che produce il diritto dei contratti pubblici è quella dell'Unione europea, trattandosi di una disciplina oggetto di armonizzazione ai sensi dell'art. 114 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)[\[2\]](#), vista l'enorme rilevanza politico-economica che i contratti pubblici[\[3\]](#) rivestono nella costruzione e nel garantire il corretto funzionamento del mercato unico.

Indagare i problemi, anzi le sfide, che percepisce l'Unione europea significa, allora, indagare le cause genetiche, la ragion d'essere, il fine ultimo della disciplina dei contratti pubblici.

In quest'ottica, gli obiettivi strategici dell'Unione europea, fissati negli atti di *policy*, altro non sono che gli obiettivi cui deve tendere la disciplina dei contratti pubblici, sulla base dei quali strutturare regole e principi e verso cui orientare strategicamente ogni decisione nel settore.

Bisogna guardare Bruxelles.

Compito della dottrina giuridica è allargare lo sguardo, cogliere i segnali - deboli o forti, vicini o lontani – provenienti dal contesto sociopolitico, cercando di comprenderne le traiettorie, così da allineare la propria attività e fornire il proprio contributo alle sfide che la Collettività si è posta. Compito questo ancor più impellente e necessario per l'interprete ed operatore del diritto dei contratti pubblici, la cui attività incide in un ambito economicamente e politicamente troppo rilevante per poter non cogliere le esigenze del tempo.

L'intento del presente contributo - sicuramente troppo ambizioso e di certo fuori portata per chi scrive – è, allora, provare ad allargare lo sguardo per cogliere le traiettorie dell'attuale congiuntura storica attraverso l'indagine delle tendenze evolutive degli obiettivi strategici dell'Unione europea, al fine di comprendere in che modo queste stanno trasformando la disciplina dei contratti pubblici.

Dal punto di vista metodologico, l'indagine muoverà dall'analisi dei più recenti atti di *policy* eurounitaria, principalmente le Comunicazioni delle Istituzioni europee[4] ed i Rapporti[5] da cui queste, da un punto di vista di approccio strategico, hanno tratto origine. Ciò perché è in questi atti che vengono individuati i problemi che l'Unione percepisce come propri, le sfide attuali che ritiene di dover fronteggiare e, conseguentemente, le risposte che intende mettere in campo. È in questi atti che vengono definiti i nuovi obiettivi strategici da perseguire per reagire alle preoccupanti tendenze del mutato e deteriorato contesto geopolitico.

Si cercherà, allora, attraverso l'analisi di tali atti di natura politica, di mettere in luce il processo in corso di "*ri-allineamento strategico macro*" (cfr cap. II) che l'Unione europea ha avviato per adeguare le proprie priorità politiche e, conseguentemente, i propri strumenti d'azione al nuovo scenario globale, caratterizzato, secondo il preoccupante quadro delineato dal *Global Risk Observatory*[6], "*da alti livelli di conflittualità che portano a un'intensificazione dell'interazione tra frammentazione geopolitica, tensioni regionali persistenti e l'ascesa di strategie nazionali sempre più protezionistiche, creando un ambiente di crescente incertezza globale*"[7]

Nell'ambito di tale macro-processo politico, si tenterà di far emergere il processo il "*ri-allineamento strategico micro*" (cfr cap. III), consequenzialmente connesso al primo, che le Istituzioni europee hanno avviato con specifico riguardo alla disciplina dei contratti pubblici, nell'intento di trasformarla in uno strumento funzionale al raggiungimento dei nuovi obiettivi strategici, adeguando anch'essa alle nuove sfide geopolitiche, in relazione alle quali, avendo queste carattere in larga parte geoeconomico, i contratti pubblici possono fornire un contributo decisivo nel farvi fronte.

A tal fine, nel contesto del processo di "*ri-allineamento strategico micro*" della disciplina, si cercherà di inquadrare il nuovo "uso strategico" dei contratti pubblici delineato negli atti di *policy* eurounitaria, che vedono oggi nel contratto pubblico un formidabile strumento di difesa commerciale, tanto nell'ottica, in chiave marcatamente protezionistica, della difesa del mercato unico e dell'economica europea (cfr cap. III.2), quanto in quella, in chiave di apertura strategica, dell'implementazione ed estensione della reciprocità ai fini dell'apertura dei mercati sullo scenario globale, con l'intento di ampliare le *partnership* strategiche, riducendo così le dipendenze economiche, oltre che di assicurare occasioni di sviluppo alle imprese europee anche al di fuori dei confini del mercato unico (cfr cap. III.3).

Sul primo versante, con riguardo alla connotazione protezionistica del nuovo uso del contratto pubblico come strumento di difesa commerciale, si guarderà alla revisione delle Direttive del 2014[8] - *in fieri* mentre si scrive, ma annunciata e già delineata nei suoi tratti essenziali negli atti di *policy*[9] - che, secondo la rotta tracciata dalle Istituzioni europee, dovrà essere orientata verso il perseguimento del principio cardine del *Made in Europe*, attraverso l'inserimento nella disciplina di criteri e meccanismi operativi di preferenza per i prodotti di origine europea. Tale principio di stampo protezionistico dovrà informare le Direttive di terza generazione, attese entro l'estate del 2026.

Sul secondo versante, con riguardo alla connotazione del nuovo uso strumentale del contratto pubblico, pur sempre come strumento di difesa commerciale, ma in una prospettiva che vede

nell'apertura commerciale strategica - in quanto matura e conscia del contesto e fondata sulla reciprocità tra i Paesi - uno strumento di sicurezza economica, si volgerà lo sguardo ai recenti interventi, normativi e giurisprudenziali, delle Istituzioni europee che hanno utilizzato la disciplina dei contratti pubblici come leva commerciale al fine di implementare, indurre alla ed estendere la reciprocità sullo scenario del mercato globale.

In questa direzione, si guarderà alla recente giurisprudenza della CGUE relativa all'accesso degli operatori terzi al mercato europeo dei contratti pubblici<sup>[10]</sup>, con la riconduzione della materia alla competenza legislativa esclusiva dell'UE, quale presupposto politico necessario, nella direzione dell'unitarietà dell'azione europea, per un utilizzo strategico della disciplina dei contratti pubblici come strumento di difesa commerciale, in particolare come leva commerciale (*cf*r cap III.3.1).

Si guarderà, poi, nella medesima direzione, al Regolamento IPI<sup>[11]</sup> (o Strumento per gli appalti internazionali), tentando di far emergere il modo in cui i nuovi poteri geoeconomici che esso attribuisce alla Commissione europea si basano su un utilizzo strategico dei contratti pubblici quale leva commerciale funzionale ad esercitare pressione sui Paesi terzi per indurli alla reciprocità ed all'apertura dei propri mercati nazionali (*cf*r cap III.3.2).

Infine, per completare il quadro, si volgerà lo sguardo ai nuovi Accordi di Libero Scambio che l'UE ha concluso di recente con altre alcune potenze mondiali, segnatamente Mercosur ed India, i quali segnano la direzione strategica della politica commerciale comune europea, orientata alla diversificazione delle *partnership* strategiche nell'ottica dell'implementazione della sicurezza e della resilienza economica attraverso la riduzione dei rischi connessi ad un eccesso di dipendenza economica da un unico Paese. Anche in questi Accordi ruolo centrale, in chiave strategica, è attribuito ai contratti pubblici (*cf*r cap III.3.3.).

Per completezza, si chiarisce che, solo per ragioni connesse ai vincoli specifici del presente contributo, non si potrà esaminare anche il Regolamento Sovvenzioni estere<sup>[12]</sup>, pur militando questo esattamente nella stessa direzione degli strumenti sopraindicati, con i quali opera in modo sinergico nel perseguimento della difesa del mercato unico. Anche questo Regolamento, infatti, si basa su utilizzo strumentale del contratto pubblico come strumento di difesa commerciale e mette in luce le evidenti tendenze evolutive della materia. La sua più approfondita indagine verrà riservata ad altra specifica occasione.

In definitiva, l'obiettivo ultimo del contributo, una volta messo in luce il nuovo uso strategico del contratto pubblico come strumento di difesa commerciale, secondo la duplice connotazione indicata - protezionistica e di apertura strategica - è porre le basi per avviare una discussione più ampia intorno al nuovo paradigma della disciplina che va delineandosi alla luce del formante europeo e che sostituirà quello della concorrenza: il paradigma della competitività (*cf*r cap IV).

Ciò perché, come la concorrenza prima, appare evidente che la competitività oggi, alla luce della ridefinizione delle priorità politiche e, conseguentemente, della gerarchia degli obiettivi, assuma il ruolo di "macro-obiettivo strategico", verso cui tutti gli altri obiettivi sono orientati - anche, dunque, quello della concorrenza - nella misura in cui la competitività costituisce

condizione necessaria per la sopravvivenza del modello europeo.

## **II.II processo di “ri-allineamento strategico macro”: I nuovi obiettivi strategici dell’UE nell’era della dominanza geopolitica**

### **II.1. Le sfide dell’Unione europea alla luce del nuovo deteriorato contesto geopolitico**

L’Unione europea sta attraversando uno dei momenti probabilmente più critici della propria storia, impegnata a fronteggiare le sfide – e le già evidenti conseguenze – del cambiamento climatico e della rivoluzione digitale trainata dall’intelligenza artificiale, tentando al contempo di preservare il proprio modello sociale, ossia cercando di ammortizzare il più possibile i costi sociali di queste complesse transizioni, per non lasciare indietro nessuno[13].

La risposta alle già complesse sfide che pone la c.d. *Twin Transition* è, poi, aggravata da un contesto geopolitico instabile e deteriorato, attraversato da continue tensioni, conflitti condotti con armi tradizionali o con nuove armi di natura geoeconomica, che stanno distruggendo i tradizionali equilibri mondiali e, al momento, più che crearne di nuovi, sembrerebbero solo star gettando il mondo nel “*Disordine*”[14], senza delineare ancora “*una nuova architettura stabile*”[15].

L’attuale contesto geopolitico, infatti, è segnato “*da crisi multiple e frizioni multipolari*” e da un drammatico “*calo del multilateralismo*” che ha ridotto drasticamente la “*capacità delle istituzioni internazionali di svolgere un ruolo attivo nel mantenimento dell’ordine globale e nell’affrontare problemi condivisi*”[16].

Alla luce di tali sfide, dai più recenti atti di *policy* eurounitaria, così come dai Rapporti da cui questi atti hanno tratto origine, emerge il senso di un’assoluta urgenza nel dover reagire ad una situazione assolutamente eccezionale; ed il senso di radicalità, quasi “*esistenzialità*”, di una partita geoeconomica al cui esito sembra esser connessa la sopravvivenza stessa dell’Unione europea e del modello di economia sociale di mercato[17], fondato sullo Stato di diritto, che essa incarna.

Nel Rapporto sul *Futuro della competitività europea*, senza mezzi termini, Mario Draghi ha definito la complessa partita che l’Unione europea sta disputando sul piano ambientale, digitale e geopolitico, “*una sfida esistenziale*”[18], mettendo in guardia rispetto al fatto che, ove l’Europa non dovesse farcela, ove non dovesse riuscire a recuperare terreno sullo scenario globale in termini di competitività, produttività ed innovazione, dovrà ridimensionare le proprie ambizioni e non sarà più in grado di finanziare il proprio modello[19].

Raccogliendo l’accurato appello di Draghi e condividendone il senso d’urgenza, Ursula Von Der Leyen, già a partire dagli *Orientamenti politici per la prossima Commissione Europea 2024-2029*, ha evidenziato che non c’è più tempo, che la velocità d’intervento imposta

dall'attuale contesto geopolitico richiede una risposta immediata e decisa, affermando che *“i prossimi cinque anni definiranno il ruolo dell'Europa nel mondo per i prossimi cinque decenni. Decideranno se plasmeremo noi il nostro futuro, o se lo lasceremo plasmare dagli eventi o da altri”*[\[20\]](#).

In modo ancor più netto, poi, nell'intento di sottolineare la radicalità della sfida, nel *Competitiveness Compass*, la Commissione europea ha affermato che *“What is at stake for Europe is not just economic growth, but the future of its model”*[\[21\]](#), mettendo in luce come la competitività oggi, in un mondo instabile ed aggressivo, altamente competitivo in modo spesso non conforme alle regole del commercio internazionale, assuma una dimensione, ancor prima che economica, esistenziale, di sicurezza e di difesa dell'identità europea, specificando poi che *“It's time to turn to action. Competitiveness is front and centre of this mandate”*[\[22\]](#).

Nella stessa direzione, nel *Clean Industrial Deal*, la Commissione UE ha rilevato che *“E' in pericolo la sopravvivenza stessa delle nostre industrie”*[\[23\]](#) e che, pertanto, anche la sfida della transizione *green* dell'industria europea diviene oggi *“un imperativo di sicurezza”*[\[24\]](#), dovendo necessariamente essere integrata con quella della competitività, *“in un'unica strategia di crescita globale”*[\[25\]](#).

Ciò perché, visto che l'Europa dipende ancora dal punto di vista energetico dall'importazione di combustibili fossili, peraltro, da un numero estremamente limitato di Paesi, e che questa circostanza, in un contesto geopolitico instabile, la rende particolarmente vulnerabile ai mutamenti geopolitici, esponendola spesso al drastico aumento dei costi dell'energia[\[26\]](#) al verificarsi di eventi dirimpenti sullo scenario globale, solo mettendo *“la decarbonizzazione al centro della politica”* e riducendo (anche) per questa via le proprie dipendenze strategiche, *“l'UE può tenere il passo dei concorrenti ricchi di risorse”*. [\[27\]](#)

Inoltre, dato che il costo dell'energia costituisce un fattore competitivo decisivo, nella misura in cui rappresenta uno dei costi principali che devono sostenere le imprese, e considerato che in Europa è tra i più alti al mondo, con evidenti ripercussioni negative sulle imprese UE, solo riducendo tale costo attraverso il ricorso a fonti energetiche alternative e sostenibili si può realmente stimolare lo sviluppo della competitività e della crescita economica. Solo così l'Europa può tornare ad essere realmente competitiva, difendendo in questo modo sé stessa nel nuovo contesto geopolitico.

La ricetta politica che emerge da questi atti sembrerebbe essere: è necessario tornare ad essere competitivi sullo scenario globale per sopravvivere nell'attuale deteriorato contesto geopolitico, e per tornare ad essere competitivi occorre percorrere la strada della decarbonizzazione, completando la rivoluzione verde: la competitività orienta la decarbonizzazione; la decarbonizzazione diviene strada per esser competitivi e, in questo modo, salvare il modello europeo.

Ancora, il senso di urgenza e di “esistenzialità” delle sfide che sta affrontando l'Europa si intercetta anche – anzi, soprattutto - nelle recenti *Comunicazioni congiunte della Commissione UE e dell'Alto rappresentate per gli affari esteri sulla Strategia europea per la sicurezza economica*[\[28\]](#). Questi documenti riflettono chiaramente una presa di coscienza da parte delle

Istituzioni europee della natura straordinaria delle minacce che provengono dal contesto esterno e della conseguente necessità di mettere al centro del dibattito politico, per la prima volta, il tema della sicurezza economica, quale preconditione necessaria per conservare l'identità europea.

In quest'ottica, appare densa di significato la circostanza stessa che il primo sostanziale aggiornamento della Strategia europea per la sicurezza economica sia stato adottato proprio in questa precisa congiuntura storica, nel 2023, a ben vent'anni dalla prima adozione di una strategia di sicurezza, avvenuta nel 2003, con un'impostazione totalmente diversa. Peraltro, a testimonianza della rapida continua involuzione del contesto geopolitico, la Strategia del 2023 è stata nuovamente aggiornata ed ulteriormente rafforzata già alla fine del 2025, facendo emergere come, purtroppo, il tema della sicurezza si sia imposto al centro dell'agenda politica dell'UE.

Nella prima Comunicazione, le Istituzioni europee, analizzando le preoccupanti evoluzioni dell'attuale contesto geopolitico, hanno affermato che *“Tutte queste tendenze rappresentano un rischio diretto per il funzionamento delle nostre società, delle nostre economie e del commercio mondiale, nonché una sfida diretta per gli interessi strategici e la capacità di agire dell'UE”*<sup>[29]</sup>, evidenziando, poi, nel recentissimo aggiornamento della *Strategia* come *“the economic security is essential for the EU to maintain its values, its principles and the wellbeing of its citizens, as well as to reinforce our economic independence”*<sup>[30]</sup>

Dunque, iniziando a tirare le prime parziali somme di questa indagine, con riguardo ai problemi che l'Unione europea percepisce come propri e cui, pertanto, il diritto – anche quello dei contratti pubblici – dovrà far fronte, congiuntamente a tutti gli altri strumenti d'intervento, si può sostenere che, in questo preciso momento storico, l'Europa si percepisce minacciata fino alle proprie fondamenta dal deteriorato nuovo contesto esterno e questa percezione, che emerge in tutti gli atti di *policy*, sta informando integralmente l'intervento politico e normativo dell'Unione.

L'evidente tendenza che si coglie alzando lo sguardo e studiando i segnali che arrivano da Bruxelles è l'esigenza di proteggere il modello europeo, garantendo, in una prospettiva di sistema, in tutti gli ambiti, le condizioni politiche, economiche e giuridiche e, soprattutto, le risorse necessarie, per consentire all'Europa di continuare ad essere l'Europa. Ciò, in ultima istanza, a tutela di tutti gli europei.

L'Europa, insomma, si è resa conto che *“Il precedente paradigma globale (fondato sul commercio internazionale ed il libero scambio) sta svanendo”*<sup>[31]</sup> e con esso i presupposti di contesto sulla base dei quali aveva costruito il proprio modello politico ed economico.

In particolare, l'Europa ha preso coscienza del fatto che nell'attuale contesto globale, in cui *“Il libero scambio, un tempo dogma intoccabile, è stato sacrificato sull'altare della competizione geopolitica”*<sup>[32]</sup>, non potrà più fare affidamento su una *“strong external demand driven by an open global system”*<sup>[33]</sup>; né, in un'era caratterizzata dal dilagare di conflitti armati ed in cui pare essere in discussione anche l'intera architettura NATO, potrà più giovare del *“peace dividend” provided by a period of relative geopolitical stability”*<sup>[34]</sup>.

L'esigenza di proteggersi dall'esterno deriva dal fatto che l'attuale scenario globale appare profondamente deteriorato ed instabile[35], non solo a causa del dilagare di conflitti armati, ma, soprattutto, per l'affermarsi di una preoccupante tendenza, di stampo protezionistico, delle Potenze mondiali di adoperare strumenti di natura economica per esercitare pressione geopolitica e realizzare i propri obiettivi nazionalistici.

Il sistema di *governance* multilaterale globale su cui si è retto il modello del libero scambio, infatti, appare in profonda crisi, proprio a causa del sempre più frequente ricorso a “*dazi, sanzioni e restrizioni agli investimenti come strumenti di leva geopolitica, portando a interruzioni delle catene di approvvigionamento e alla perdita di fluidità del commercio globale*”[36]

Il termine “dominanza geopolitica”, che indica la capacità di uno Stato di orientare le azioni e le scelte di altri Paesi, indirizzandole verso il perseguimento dei propri interessi strategici ed utilitaristici, associato in passato solo all'uso della forza militare o alla pressione diplomatica, oggi, invece, viene adoperato prevalentemente per individuare pratiche fondate sull'utilizzo di strumenti geoeconomici come mezzi di influenza e, in molti casi, di vera e propria coercizione nei confronti di altri attori internazionali.

Non a caso, il *World Economic Forum*, nel Global Risks Report del 2026[37], che consegna l'immagine di un “*Mondo in bilico sul precipizio*”, ha individuato nel “*confronto geoeconomico*” uno dei principali rischi a breve termine che potrebbero scatenare una crisi globale e la Commissione UE, insieme con l'Alto Rappresentante degli Affari esteri, nella già citata seconda *Comunicazione congiunta sulla Strategia per la sicurezza economica*, hanno affermato che “*The increasingly frequent and targeted use of economic tools to advance strategic objectives has become a defining feature of today's geopolitical landscape*” [38].

Più nel dettaglio, tali strumenti vanno dai già noti dazi commerciali a pratiche commerciali scorrette, fino ad arrivare a ben più sofisticati nuovi strumenti economici, spesso più insidiosi da intercettare, che, sfruttando le interconnessioni tra economie nazionali in catene di approvvigionamento oramai lunghissime e profondamente integrate, frutto di decenni di libero scambio e cooperazione internazionale, mirano ad esercitare pressione geopolitica attraverso una “*weaponisation of dependencies*”[39].

Proprio lo strumento dello sfruttamento strategico delle dipendenze economiche come mezzo di pressione geoeconomica, la cui perniciosità è emersa in tutta evidenza con la pandemia di COVID-19 e con la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, rappresenta uno degli elementi più critici dell'attuale confronto geoeconomico. La sua pericolosità risiede nel fatto che le dipendenze economiche maturate in decenni di globalizzazione e libero scambio si possono trasformare improvvisamente in leve di coercizione, minando la stabilità delle economie più esposte e vulnerabili.

L'impatto di questa dinamica è stato particolarmente evidente nel caso europeo[40], dove la dipendenza da forniture strategiche provenienti dall'estero – come l'energia, le materie prime o componenti tecnologici – ha reso l'Unione vulnerabile a ricatti e interruzioni improvvise di forniture. In questo contesto, la guerra in Ucraina ha agito da catalizzatore, portando alla luce

con forza i rischi derivanti da un'eccessiva esposizione verso Paesi terzi e accentuando la necessità di rafforzare l'autonomia strategica e la resilienza del sistema economico europeo.

D'altronde, si osserva che una delle dimensioni fondamentali dell'Indice di Rischio Geopolitico, elaborato dal citato *Geopolitical Risk Observatory*, riguarda proprio l'aspetto, decisivo in un contesto geopolitico instabile, delle dipendenze economiche e strategiche, nella misura in cui *“quanto più un paese dipende da altri partner per aspetti fondamentali del proprio funzionamento o della propria economia (ad esempio, il settore energetico), tanto più sarà esposto ai cambiamenti geopolitici”*[\[41\]](#)

Ricorrendo alle parole sempre efficaci di un acuto osservatore del tempo presente, autore di numerosi accorati appelli all'Europa lanciati dalle colonne del Sole 24 Ore, per mettere in luce il tratto essenziale dell'attuale contesto geopolitico, si può affermare che *“L'economia non è più una forza che costruisce ponti, ma un'arma di guerra. Siamo entrati in una nuova epoca, dove l'economia non unisce più le nazioni, ma le divide”*[\[42\]](#).

L'Unione Europea sta rispondendo a tutto ciò.

## **II.2. La risposta dell'Unione europea: il ri-allineamento degli obiettivi strategici e degli strumenti di intervento**

L'Unione europea, nello scenario illustrato ed a causa dei più drammatici eventi della storia recente - che, fermatasi dopo la caduta del muro di Berlino, pare abbia prepotentemente ripreso a scorrere - si è scoperta fragile, *“non sufficientemente preparata”*[\[43\]](#), perché economicamente dipendente in diversi settori strategici da Paesi da essa profondamente distanti per visione del mondo e valori fondanti.

Per questa ragione, l'Unione Europea negli ultimi anni, come emerge dagli atti di *policy* richiamati, ha avviato una fondamentale attività di adeguamento dei propri obiettivi strategici alle caratteristiche del nuovo contesto geoeconomico, riallineando le proprie strategie politiche e d'azione alle sfide del tempo presente (*“processo di ri-allineamento strategico macro”*). Il diritto che sta producendo e produrrà - anche quello dei contratti pubblici - servirà a far fronte a questi problemi.

Viste le preoccupanti tendenze del nuovo instabile ed aggressivo contesto geopolitico, i nuovi obiettivi strategici non hanno potuto che assumere una connotazione anzitutto protezionistica, di difesa del mercato unico e, in un'ultima istanza, dell'identità europea. In quest'ottica, assumono oggi rilevanza strategica decisiva i nuovi principi securitari relativi alla sicurezza e resilienza economica ed all'autonomia strategica aperta; tutti, però, funzionali al perseguimento del “macro-obiettivo strategico” della Competitività dell'Unione europea sullo scenario globale.

La competitività, infatti, si configura oggi come macro-obiettivo verso cui sono orientati tutti gli

altri obiettivi strategici nella misura in cui il loro perseguimento è strettamente funzionale ad assicurare le condizioni necessarie per consentire lo sviluppo della competitività del mercato unico, delle imprese e dell'economia europea.

La competitività individua il fine, dunque, anche il limite e la misura, di questi nuovi obiettivi strategici. Ciò perché, in ultima istanza, la competitività è condizione necessaria per garantire la sopravvivenza del modello europeo. Non a caso, la Commissione, nel *Competitiveness Compass*, ha espressamente dichiarato che “*Competitiveness is front and centre of this mandate*”[\[44\]](#), e Mario Draghi ha intitolato il proprio Rapporto proprio “*Il Futuro della competitività Europea*”, quale unica via per assicurare il futuro stesso dell'Unione europea.

In luogo della concorrenza, insomma, oggi la competitività guadagna il vertice della gerarchia delle priorità politiche dell'Unione europea e ne orienta l'azione politica e normativa, costituendo il fine stesso, il macro-obiettivo atteso del nuovo processo di “*ri-allineamento strategico macro*”.

In una prospettiva generale, alla luce di queste evoluzioni nelle strategie eurounitarie, l'apertura (“*openness*”)[\[45\]](#), perseguita strenuamente ed indistintamente fino ad oggi quale risvolto politico-commerciale della concorrenza, non solo all'interno del mercato unico, ma anche verso l'esterno, verso il mercato internazionale, in quanto essenza stessa dell'identità europea, diviene oggi, al di fuori dei confini europei, un rischio geopolitico che deve essere mitigato, un valore che deve essere bilanciato con quelli preminenti ora, ai fini della sopravvivenza del modello europeo, della sicurezza e resilienza economica e dell'autonomia strategica, nell'intento ultimo di tutelare la competitività dell'Unione europea.

L'Europa ha, infatti, compreso che dovrà distinguere l'approccio al mercato interno da quello al mercato esterno e che se l'apertura - nel senso dei Trattati, di rimozione di barriere e libera circolazione - è di certo sempre un valore quando si guarda al mercato interno, può, invece, talvolta diventare addirittura elemento critico e dannoso per i propri interessi quando si guarda al mercato esterno, potendo favorire lo sviluppo di dipendenze strategiche che, nell'attuale instabile contesto geopolitico, rischiano facilmente di trasformarsi in vulnerabilità sul piano geopolitico.

Pertanto, verso l'esterno l'apertura oggi richiede un approccio più prudente ed accorto, strategico in quanto maturo e consapevole del contesto, che tenga conto anche, in chiave prospettica, della sicurezza e della capacità di resilienza dell'economia europea.

In quest'ottica, appare oggi fondamentale che l'apertura al mercato globale si fondi su condizioni di effettiva reciprocità con gli altri Paesi, ossia è necessario che all'apertura del mercato unico verso un Paese corrisponda un'egual apertura del mercato nazionale del medesimo Paese nei confronti dell'Unione europea (*cf* cap III.3.1 e III.3.2).

Nella stessa direzione, appare oggi imprescindibile anche ampliare e diversificare i *partner* strategici, nell'ottica di mitigare i rischi connessi ad un eccesso di concentrazione di dipendenza economica da un unico Paese, soprattutto in settori chiave dell'industria (*cf* cap III.3).

Nel perseguimento di questi obiettivi gioca un ruolo decisivo la disciplina dei contratti pubblici, secondo il suo nuovo uso strategico, quale strumento di difesa commerciale, delineato negli atti di *policy* eurounitaria. Come si vedrà, infatti, le Istituzioni europee stanno utilizzando la disciplina dei contratti pubblici sia per difendere il mercato unico e l'economia europea, favorendo le imprese ed i prodotti europei (*cf*r cap III.2), sia per implementare e cercare di rendere effettiva la reciprocità (*cf*r. III.3), oltre che per ampliarla, aumentando le *partnership* strategiche (*cf*r cap III.4)

Ovviamente, il nuovo approccio strategico al mercato esterno non potrà che avere ripercussioni anche sul mercato interno, ciò perché l'esigenza di protezione dall'esterno, che passa per l'affermazione della competitività, oltre che della sicurezza economica e dell'autonomia strategica, quali precondizioni di sopravvivenza, non potrà che condurre anche ad una diversa concezione della concorrenza e dell'apertura nel mercato interno. In altri termini, talvolta occorrerà prendere decisioni meno concorrenziali, ma imposte da finalità competitive, di sicurezza e di protezione.

Insomma, tutti gli sforzi politici e normativi appaiono oggi indirizzati non più solo verso la tradizionale promozione della concorrenza, ma, anzitutto, verso i nuovi obiettivi prioritari di natura identitaria e securitaria, quali la competitività, l'autonomia strategica aperta, la sicurezza e resilienza economica. Sicché, mutata la gerarchia delle priorità politiche, è verso la realizzazione di tali nuovi obiettivi che oggi l'UE sta ri-orientando tutti i propri strumenti d'intervento, oltre a predisponendone di nuovi.[\[46\]](#)

La convinzione è che, invero, "*The EU already has many tools at its disposal to pursue this goal*"[\[47\]](#), solo che occorre ora adoperarli in modo differente, più strategico e proattivo, sulla base di un nuovo paradigma e con una prospettiva diversa, matura, consapevole del nuovo contesto geopolitico.

Per alcuni di questi strumenti, quali quelli già nati con finalità competitive, di difesa e sicurezza, si tratterà solo di iniziare a farne un uso concreto e proattivo, come del Regolamento sulle Sovvenzioni estere[\[48\]](#) e quello sugli appalti internazionali[\[49\]](#). L'Unione europea dovrà – come, in realtà, negli ultimi mesi ha già dimostrato di star facendo – mettere concretamente in campo i nuovi poteri geoeconomici che questi strumenti le attribuiscono.

Per gli strumenti che, invece, sono nati con obiettivi diversi dai nuovi, occorrerà adattarli alle mutate esigenze, orientando diversamente il loro utilizzo. In altri termini, dal punto di vista del diritto amministrativo, cambierà il peso relativo degli interessi rilevanti nell'ambito del giudizio di bilanciamento prodromico ad ogni decisione connessa all'applicazione di tali strumenti, così come le finalità ultime degli stessi.

È questo il caso dello strumento principe tra quelli di cui dispone l'UE: il mercato unico.

Come efficacemente messo in evidenza da Enrico Letta nel Rapporto *Much more than a Market*, il mercato unico è nato "*when both the EU and the world were "smaller", simpler, and less integrated, and many of today's key players had not yet entered the scene*" [\[50\]](#). Ora che "*the international scenario has profoundly changed*" occorre ripensarne fondamenta e

funzione, allineandolo *“with the European Union’s new vision for its role in a world that has grown “larger” and undergone significant structural transformations”*[\[51\]](#). D'altronde, il mercato unico *“has always been intrinsically linked to the EU's strategic objectives. Often perceived as a project of a technical nature, on the contrary it is inherently political”*[\[52\]](#).

Al pari del mercato unico ed in quanto strumento normativo strettamente connesso ad esso[\[53\]](#), anche la disciplina dei contratti pubblici, nata in un contesto geopolitico profondamente diverso da quello attuale e con ben altre finalità, sta subendo lo stesso processo di ri-allineamento ai nuovi obiettivi strategici dell'UE.

Stiamo già assistendo, infatti, come per gli altri strumenti normativi, ad un vero e proprio cambio di paradigma: al centro della disciplina non ci sarà più la concorrenza, ma la competitività, insieme con gli altri nuovi interessi strategici di natura securitaria.

In altri termini, non basterà più semplicemente promuovere la creazione ed il corretto funzionamento del mercato unico, attraverso l'abbattimento delle barriere nazionali e la garanzia della massima partecipazione, ma sarà necessario, anzitutto, assicurare la protezione dalle minacce esterne, attraverso l'implementazione della competitività sullo scenario globale mediante il perseguimento della sicurezza economica e dell'autonomia strategica, consapevole l'UE che il mercato unico costituisce il più potente strumento di difesa della propria identità, *“la migliore risorsa dell'UE per mantenere la sua economia prospera, innovativa e resiliente”* [\[54\]](#), un *“formidable boost for the European economy”* [\[55\]](#).

### **III. Il processo di “ri-allineamento strategico micro”: il nuovo uso strategico dei contratti pubblici come strumento di difesa commerciale**

#### **III.1. La funzionalizzazione nel tempo della disciplina verso la realizzazione degli obiettivi strategici dell'UE**

La disciplina europea dei contratti pubblici non si è mai esaurita nel mero soddisfacimento delle esigenze di approvvigionamento delle stazioni appaltanti, ma ha da sempre mirato a realizzare obiettivi ulteriori rispetto a quelli squisitamente contrattuali e commerciali, utilizzando il contratto pubblico come strumento chiave per il perseguimento di finalità strategiche di natura politica, ambientale e sociale.

La funzionalizzazione del contratto pubblico verso finalità *“ulteriori rispetto all’oggetto negoziale immediato”*[\[56\]](#), che ha trasformato il contratto *“in uno strumento a plurimo*

*impiego...plurifunzionale, di politiche economiche e sociali*" [57], è stata definita in dottrina come "uso strategico" dei contratti pubblici. Sebbene l'espressione sia nata per individuare l'orientamento della disciplina verso la realizzazione di obiettivi ambientali[58], coerenti con le strategie *green* dell'Unione europea - vale a dire, per parlare fondamentalmente del *Green public procurement*[59] – il concetto poi è evoluto ed è stato adoperato in una prospettiva ben più ampia per inquadrare ogni utilizzo politico del contratto pubblico.

In quest'ottica, si è parlato di "uso strategico" anche con riguardo alla "*dimensione sociale della contrattazione pubblica*"[60], per individuare l'utilizzo del contratto pubblico come "*strumento di tutela sociale e del lavoro*"[61], orientato al perseguimento degli obiettivi minimi di tutela delle persone e dei lavoratori, fondamento di un'economica sociale di mercato; o, ancora, il concetto di "uso strategico" è stato utilizzato con riguardo alla dimensione macro-economica della disciplina, nella prospettiva della domanda pubblica aggregata, per definire il contratto pubblico come "*strumento di politica industriale*"[62], nell'intento di evidenziarne le enormi potenzialità quale leva per orientare le energie del mercato verso lo sviluppo dell'innovazione e della produttività in settori strategici dell'economica nazionale ed europea[63].

Di recente, un'efficace definizione di "uso strategico" dei contratti pubblici è stata data da W.A. Jansenn, in un importante studio sulla *Coherence of public procurement Legislation in the European Union*, affidatogli dalla Commissione UE nell'ambito della revisione delle Direttive del 2014, in cui L'Autore ha spiegato l'uso strategico come quell'uso dei contratti pubblici in cui "...*public procurement feeds two birds with one scone*", vale a dire "...*a public procurement procedure aims to fulfil the need of a contracting authority through purchased services, works and goods related to a public task... but simultaneously contributes to a broader policy objective in light of the environment, social or trade policy*"[64].

Più nel dettaglio, il processo di funzionalizzazione della disciplina dei contratti pubblici è avvenuto sotto l'influsso e la spinta propulsiva del diritto eurounitario, che ha orientato la disciplina verso finalità in linea con le priorità dell'agenda politica dell'UE. In tale prospettiva, il concetto di "uso strategico" dei contratti pubblici è stato adottato per analizzare il grado di allineamento della normativa agli obiettivi strategici fissati dalle istituzioni europee, nonché il contributo concreto che la disciplina stessa poteva offrire al loro raggiungimento.

Il primo vero uso strategico dei contratti pubblici è avvenuto proprio attraverso la funzionalizzazione della disciplina verso l'obiettivo politico fondante ed originario dell'Unione europea: la creazione del mercato unico. Ciò anche prima della funzionalizzazione verso gli obiettivi ambientali e sociali.

Con l'introduzione della disciplina eurounitaria, la materia non è servita più solo a realizzare solo le esigenze di approvvigionamento delle stazioni appaltanti, ma, anzitutto, a creare le condizioni necessarie per l'affermazione e lo sviluppo di un mercato unico integrato a livello europeo.

La prima generazione di direttive europee sui contratti pubblici (Direttive del 2004), infatti, aveva come scopo essenziale la creazione del mercato unico attraverso l'imposizione della concorrenza quale principio cardine della materia, al fine di superare ogni forma di vincolo o

restrizione alla partecipazione, evitare discriminazioni a livello nazionale e garantire la parità di trattamento su scala comunitaria. L'implementazione di queste regole ha rappresentato un passaggio cruciale nel percorso di evoluzione della materia, segnando, appunto, il primo effettivo utilizzo strategico dei contratti pubblici nell'ordinamento dell'UE.

Sul punto, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha in più occasioni affermato che *“the purpose of coordinating, at European Union level, the procedures for the award of public contracts is to eliminate barriers to the freedom to provide services and goods and therefore protect the interests of traders established in a Member State who wish to offer goods or services to contracting authorities established in another Member State”*[\[65\]](#).

Da questa prospettiva, l'intera materia può essere rappresentata *“as ‘concretised’ internal market rules”*[\[66\]](#).

Con le Direttive del 2014, poi, all'obiettivo strategico della creazione del mercato unico si sono aggiunti gli obiettivi di carattere ambientale e sociale, ri-allineando così la materia alle mutate strategie di *policy*[\[67\]](#) dell'UE, che, nel frattempo, avevano iniziato a fissare *standard* sempre più elevati su tali tematiche, guardando allo stesso mercato unico non più come fine a sé stesso, ma come strumento per l'attuazione di politiche pubbliche ambiziose di più ampio respiro.

Le Direttive del 2014, infatti, rispetto a quelle del 2004, hanno imposto come obbligatoria – ove prima era solo facoltativa - la valutazione di aspetti ambientali e sociali nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici, muovendo dalla convinzione che *“the contracting authorities can contribute to the protection of the environment and the promotion of sustainable development, whilst ensuring that they can obtain the best value for money for their contracts”*[\[68\]](#),

Insomma, è possibile affermare che la disciplina dei contratti pubblici, a partire dal processo di armonizzazione a livello eurounitario, è stata sempre utilizzata per perseguire gli obiettivi strategici dell'UE, mirando, in aggiunta al soddisfacimento delle esigenze di approvvigionamento delle stazioni appaltanti, dapprima alla creazione del mercato unico, poi anche al perseguimento di finalità di natura ambientale e sociale.

Sotto questo versante, la disciplina ha assunto nel tempo anche una certa rilevanza politica, dato che *“Its strategic implementation-oriented role is persistently emphasised by European and national policy makers”*[\[69\]](#).

La rilevanza politica dei contratti pubblici risulta particolarmente enfatizzata nell'attuale congiuntura storica, in cui l'Unione europea è chiamata a dare una risposta politica decisa per affrontare sfide di estrema complessità (*cfr.* cap II) ed in cui, pertanto, proprio per la loro importanza strategica, i contratti pubblici guadagnano il centro del dibattito pubblico, uscendo da una dimensione propriamente tecnico-giuridica, per entrare nel discorso politico, figurando nell'ambito delle misure individuate dalle Autorità per far fronte alle sfide del tempo presente.

I contratti pubblici, infatti, compaiono in tutti gli atti di *policy* dell'Unione europea e nei Rapporti

sin qui analizzati: dal Rapporto Draghi[70] al Rapporto Letta[71], passando per gli Orientamenti politici della Commissione UE[72], il *Competitiveness Compass*[73] ed il *Clean Industrial Deal*[74], fino ad arrivare alle Comunicazioni sulla strategia per la Sicurezza economica[75].

In tutti questi atti viene confermata e nuovamente messa in luce la rilevanza strategica dei contratti pubblici in considerazione dell'enorme peso economico che rivestono, ossia tra il 14% ed il 19% del PIL dell'Unione europea[76]. Pertanto, ove correttamente impiegati, i contratti pubblici possono essere decisivi nella creazione di valore aggiunto nella spesa del denaro pubblico (*value for money*). In quest'ottica, viene evidenziato l'impatto decisivo che un loro uso strategico può determinare nel perseguimento delle mutate priorità politiche dell'Unione europea, consentendo un sostanziale allineamento della *"national spending with the EU's broader decarbonisation and competitiveness agenda, ensuring that public spending benefits, innovation, sustainability, prosperity and creation of high-quality jobs"*[77].

In una prospettiva di domanda pubblica aggregata, i contratti pubblici figurano in questi atti come una *"lever" to instrumentalize public spending*[78] e come uno dei *"major catalyst for economic activity"*[79], evidenziando che *"un incremento dell'efficienza pari all'1% negli appalti pubblici potrebbe assicurare un risparmio annuale di 20 mld di euro"*[80].

In questa stessa direzione, nella recente *Risoluzione sugli appalti pubblici*, il Parlamento europeo ha affermato chiaramente che *"gli appalti pubblici rappresentano uno strumento fondamentale per sostenere attivamente la transizione verso un'economia sostenibile, inclusiva ed equa e possono essere utilizzati per promuovere la giustizia sociale e condizioni di lavoro dignitose"*[81].

### **III.2. Proteggere il mercato unico attraverso i contratti pubblici: il principio del *Made in Europe* nelle Direttive di terza generazione**

Oltre alla conferma della ben nota rilevanza decisiva che può avere un uso strategico dei contratti pubblici[82], l'aspetto di novità e di grande rilievo che emerge dai richiamati documenti di *policy* risiede nell'avvio di un vero e proprio processo di ri-allineamento strategico della disciplina ai nuovi obiettivi dell'Unione europea (*"ri-allineamento strategico micro"*).

È in questi atti, infatti, che è stata annunciata e già delineata nei suoi tratti essenziali la revisione - *in fieri* mentre si scrive - delle Direttive del 2014[83], indirizzata a rendere la materia funzionale alle nuove strategie eurounitarie, riorientandola verso il perseguimento non più solo della creazione del mercato unico e delle finalità ambientali e sociali, ma, anzitutto, verso lo sviluppo della competitività, dell'autonomia strategica e della sicurezza economica[84].

In questa direzione, nella citata *Risoluzione sugli appalti pubblici*, il Parlamento europeo, nel tracciare la rotta delle direttive di terza generazione, ha espressamente invitato la Commissione ad *"allineare pienamente la riforma degli appalti pubblici ai suoi obiettivi"*

*strategici volti a ...rafforzare la competitività e la sicurezza dell'UE, prevenire il dumping sociale e preservare la nostra sovranità economica e industriale, al fine di affrontare le dipendenze dannose rispetto determinati prodotti e servizi essenziali; sconsiglia le misure che potrebbero compromettere uno di questi principi"*[\[85\]](#).

Alla luce di ciò, la linea direttrice fondamentale delle direttive di terza generazione[\[86\]](#), proprio nell'ottica dei nuovi obiettivi strategici, è stata individuata nell'introduzione nella disciplina del principio del *Made in Europe* (o "*Buy european*"), attraverso la previsione di criteri e meccanismi operativi di preferenza per imprese e prodotti di origine europea, coerente con le nuove strategie protezionistiche, che dovrà servire ad implementare la sicurezza economica delle catene di approvvigionamento e, a tendere, la competitività e l'autonomia strategica dell'Unione europea.

Come, infatti, ha correttamente ha osservato W.A. Janssen "*Within the context of a changing global geopolitical situation, related amongst other things to the need to curb undesirable influence from foreign nations on the internal market, public procurement legislation has also been introduced in recent years as a trade instrument"*[\[87\]](#).

In quest'ottica, nella *Relazione*, il Parlamento europeo ha osservato che "*la concorrenza internazionale esercita pressioni su numerosi settori industriali in Europa mediante l'eccesso di capacità e il dumping dei prezzi e si attende pertanto che, oltre alla promozione di iniziative verdi e sociali, i mercati guida siano anche ancorati agli appalti pubblici al fine di rafforzare l'indipendenza strategica dell'Europa in settori chiave, conferendo priorità agli offerenti europei all'interno di tali settori"*[\[88\]](#)

L'idea che emerge è che in un contesto in cui "*major players impose access restrictions to their markets and seek to boost manufacturing capacity in critical technologies*" l'introduzione di tale "*European preference in public procurement for strategic sectors and technologies*"[\[89\]](#) è necessaria per l'Unione europea per "*safeguard its own capacities*"[\[90\]](#), in quanto strumento per creare le condizioni di sistema per ridurre le proprie vulnerabilità strategiche ed esser così meno esposta a fenomeni di coercizione economica, oltre che per reagire a trattamenti discriminatori che imprese e prodotti europei subiscono in altri mercati extra UE.

Secondo la rotta tracciata da Bruxelles, le direttive di terza generazione, allora, per il tramite del principio di preferenza europea, così come degli altri principi che verranno elaborati a partire dai nuovi obiettivi strategici, dovranno essere strutturate in modo da consentire la creazione di catene di approvvigionamento più corte, più sicure, più europee, con l'intento di evitare che altri eventi di rilevanza geopolitica, come la pandemia di Covid19 e la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, abbiano gli effetti politicamente ed economicamente dirompenti che hanno avuto sul sistema europeo.

Queste direttive dovranno puntare, sul lungo periodo, a rendere l'Europa più autonoma sul piano economico e politico e, conseguentemente, meno fragile, mirando a rafforzare la "*technological security and domestic supply chains*"[\[91\]](#) ed a promuovere la creazione di filiere domestiche, oltre che lo sviluppo dell'innovazione in settori strategici, nell'ottica della competitività del sistema.

D'altronde, la creazione delle catene di approvvigionamento, soprattutto in ambiti strategici appannaggio del settore pubblico (come i SIEG) - in quanto tali tendenzialmente sottoposti all'applicazione della disciplina sui contratti pubblici o per ragioni oggettive o per ragioni soggettive - passa proprio attraverso le scelte commerciali operate nel tempo dalle stazioni appaltanti nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica volte al soddisfacimento delle proprie esigenze di approvvigionamento.

Ed è per questo motivo che, a più forte ragione oggi, l'uso strategico dei contratti pubblici torna al centro del discorso pubblico e dell'agenda politica, in modo ancor più netto che in passato, proprio perché le sfide più impellenti che contrassegnano l'attuale congiuntura storico-politica, caratterizzata dalla crisi del sistema liberale e, con esso, del libero scambio internazionale, hanno un carattere eminentemente commerciale e richiedono risposte commerciali strategiche, soprattutto da parte dei grandi acquirenti pubblici (o privati nell'esercizio di pubbliche funzioni).

Più che in passato, oggi la risposta alle sfide del presente passa necessariamente per il modo in cui verranno strutturate le gare pubbliche, individuati i requisiti di partecipazione, scelti i criteri premiali, costruite le specifiche tecniche di prodotto. Tutti aspetti questi che, nelle direttive di terza generazione, verranno orientati verso la preferenza per imprese e prodotti di origine europea, verso la sicurezza economica, verso l'autonomia strategica, in ultima istanza, verso la competitività, quale "macro-obiettivo strategico" di sistema, in gado di sintetizzare tutti gli altri obiettivi.

È ovvio, però, che per poter dare concreta attuazione al principio del *Made in Europe* nella disciplina dei contratti pubblici occorrerà che a questo principio venga accompagnata una coerente ed effettiva strategia industriale che punti al rapido sviluppo di filiere industriali e catene di approvvigionamento domestiche, riportando produzioni delocalizzate all'interno del mercato unico.

In altri termini, non basterà la mera enunciazione di principio e nemmeno la strutturazione della documentazione progettuale e di gara delle procedure ad evidenza pubblica alla luce del principio del *Made in Europe*, ma, in concreto, sarà necessario garantire alle stazioni appaltati l'effettiva possibilità di rifornirsi con prodotti europei, consentendo loro di optare per alternative domestiche competitive, quantomeno in termini di qualità e funzionalità del prodotto. Occorrerà che l'intero sistema industriale si muova verso il *Made in Europe*, almeno nei settori strategici, in modo che le stazioni appaltanti riescano a soddisfare efficacemente le proprie esigenze di approvvigionamento all'interno del mercato unico, senza bisogno di guardare all'esterno o senza la necessità di dover abbassare le proprie aspettative e i propri standard d'acquisto.

Diversamente, il principio rimarrà lettera morta ed anche con disciplinari e capitolati di gara strutturati nell'ottica del *Made in Europe*, ove non dovessero sorgere reali alternative europee di prodotto nell'ambito delle catene di approvvigionamento, le stazioni appaltanti continueranno a rifornirsi all'esterno, vanificando così il perseguimento degli obiettivi di sicurezza economica, autonomia strategica e competitività.

In via generale, la funzionalizzazione dei contratti pubblici verso obiettivi ulteriori rispetto a

quelli strettamente connessi alle mere esigenze di approvvigionamento pone sempre un tema di risposta e di necessità di adattamento da parte del mercato. Tutte le volte in cui le stazioni appaltanti, nel perseguire finalità politiche, alzano gli standard d'acquisto in conformità alle esigenze strategiche dell'Unione europea, richiedono al mercato un certo sforzo per adeguarsi a queste richieste e fornire le proprie prestazioni in conformità ai nuovi obiettivi. La risposta non è immediata, ma richiede tempo, dato che spesso impone la modifica dei processi produttivi ed industriali.

È quanto è già successo nell'ambito della funzionalizzazione verso gli obiettivi ambientali nel passaggio dalle Direttive del 2004 a quelle 2014 (cfr cap III.1) - a livello nazionale, in attuazione delle strategie *green*, si pensi all'introduzione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM). Il Legislatore, seppur individuando solo obiettivi minimi, si è comunque collocato alle frontiere del progresso tecnico-scientifico ed il mercato, non immediatamente pronto, ha dovuto innovarsi per offrire prodotti conformi ai nuovi standard. Per far ciò, sono dovuti evolvere in una prospettiva *green* e sostenibile gli stessi processi produttivi.

Ed è quanto accadrà anche con l'introduzione del principio di preferenza europea nel contesto della funzionalizzazione della disciplina verso le nuove strategie protezionistiche: il mercato unico dovrà rispondere a queste nuove esigenze e dovrà evolvere per offrire concretamente soluzioni commerciali europee, rendendo così possibile una "europeizzazione" delle catene di approvvigionamento. Anche in questo caso, dunque, dovranno cambiare in molti casi i processi produttivi, coinvolgendo all'interno di questi sempre più soggetti e prodotti europei. Probabilmente, dovranno sorgere nuove filiere industriali interne al mercato unico, oggi non più presenti. Tutto ciò impatterà anche sulla scelta di fornitori e sub-fornitori, sull'individuazione di subappaltatori e di imprese ausiliarie, richiedendo un tempo minimo di adeguamento.

Di certo, questa funzione di orientamento delle energie del mercato, di leva per l'appunto, come già messo in evidenza, è un tratto essenziale proprio dell'uso strategico dei contratti pubblici. Solo che in questo caso da solo non basterà.

Vista l'ampiezza e l'ambizione delle nuove esigenze, soprattutto in considerazione di quanto lunghe, complesse ed integrate sono diventate le catene di approvvigionamento dopo decenni di libero scambio, il nuovo uso strategico dei contratti pubblici, in questa nuova prospettiva di vero e proprio strumento di difesa commerciale, dovrà necessariamente essere supportato da una coerente, attiva e consapevole strategia industriale di respiro eurounitario che indirizzi le risorse e gli sforzi di sviluppo verso quei settori in cui l'Unione europea ha più bisogno di recuperare competitività.

Tirando le fila, per la prima volta la materia sembra oggi essere plasmata dall'esterno, dal mercato internazionale, dalle dinamiche geopolitiche e, più specificamente, geoeconomiche. Esterno che, forse un po' ingenuamente ignorato sino ad ora, tanto a livello politico-legislativo quanto a livello accademico, irrompe oggi prepotentemente all'interno della materia, dandole nuova forma e nuove coordinate e trasformando il contratto pubblico, anzitutto, in un fondamentale strumento di difesa commerciale, attraverso l'affermazione del principio del *Made in Europe* come nuovo principio cardine su cui costruire le Direttive di terza generazione.

Oltre all'annunciata revisione delle Direttive del 2014, invero, vista l'esigenza di rispondere con estrema urgenza al mutato contesto geopolitico, possono già rintracciarsi tendenze evidenti del nuovo utilizzo strategico del contratto pubblico alla luce di recenti interventi normativi e giurisprudenziali delle istituzioni europee.

In questi casi, però, l'utilizzo strategico della disciplina, seppur sempre come strumento di difesa commerciale, pare assumere uno specifico orientamento verso l'apertura strategica, avendo in tali casi dimostrato le Istituzioni europee di ricorrere alla disciplina dei contratti pubblici quale leva commerciale per implementare (*cf.* III.3.1), indurre alla (*cf.* cap. III.2) ed estendere la reciprocità sullo scenario globale (*cf.* par. III.4), quale, in chiave prospettiva, strumento di difesa.

La duplice connotazione del novo uso strategico della disciplina, da un lato, in chiave protezionistica, nell'ottica della difesa del mercato unico e dell'economica europea, dall'altro, in chiave di apertura strategica, nell'ottica della promozione della reciprocità, seppur sempre con il fine ultimo della difesa economica, fa emergere l'essenza del principio dell'autonomia strategica, che contiene in sé, nell'aprirsi verso l'esterno, anche la sicurezza e la resilienza economica, secondo il nuovo illustrato approccio strategico.

In definitiva, il nuovo uso strategico della disciplina che emerge dal processo di "ri-allineamento micro", seconda questa duplice connotazione, mette in luce la nuova postura geoeconomica dell'UE, in un complesso ed in divenire equilibrio tra libero scambio e protezionismo, confermandosi la disciplina dei contratti pubblici osservatorio privilegiato di dinamiche ben più alte di quelle strettamente contrattuali.

### **III.3. Apertura strategica tramite i contratti pubblici: il rafforzamento del principio di reciprocità**

#### **III.3.1. L'implementazione del principio di reciprocità nella recente giurisprudenza della CGUE sull'accesso di operatori economici terzi al mercato unico**

L'Unione europea negli ultimi anni ha rafforzato l'utilizzo dei contratti pubblici come strumento per assicurare alle imprese europee opportunità di sviluppo in mercati terzi, trasformando l'accesso al mercato unico da parte di operatori terzi, regolato nelle Direttive<sup>[92]</sup>, in una potente leva commerciale per imporre ai Paesi terzi l'apertura dei propri mercati interni e la garanzia di parità di trattamento in favore delle imprese dell'UE.

Sin dagli anni 90', attraverso l'Accordo sugli Appalti Pubblici<sup>[93]</sup> ("AAP"), firmato nell'ambito dell'Accordo che ha istituito l'Organizzazione Mondiale del Commercio, e vari Accordi bilaterali o multilaterali di Libero Scambio ("ALS"), l'UE ha costruito la propria strategia relativa agli appalti pubblici internazionali sulla base del principio di reciprocità: l'accesso al mercato unico in condizioni di parità è stato assicurato solo alle imprese ed ai prodotti originari di Paesi terzi che, in quanto firmatari o dell'AAP o di un ALS con l'UE, garantivano alle imprese europee eguale accesso ai propri mercati e parità di trattamento.

Di recente, però, considerato che in molti casi l'UE ha rilevato che pur avendo *"notevolmente aperto i propri mercati degli appalti pubblici ai paesi terzi...le società dell'UE incontrano spesso difficoltà nell'accedere alle opportunità di appalto in alcuni mercati stranieri"*<sup>[94]</sup>, il principio di reciprocità ha assunto una nuova rilevanza strategica, anche alla luce delle mutate priorità politiche europee, visti gli effetti geoeconomici che una sua implementazione può produrre nell'ottica della sicurezza economica e dello sviluppo della competitività.

L'implementazione del principio di reciprocità, infatti, pur essendo uno degli obiettivi cui dovranno tendere le direttive di terza generazione, è, invero, già in atto ed è stata perseguita da recenti interventi giurisprudenziali e normativi delle Istituzioni europee, mettendo in rilievo, ancor prima del compimento del processo di revisione della disciplina, il nuovo uso strategico dei contratti pubblici come strumento di difesa commerciale che, in tal caso, assume la forma specifica della leva commerciale o strumento di pressione per indurre concretamente alla reciprocità.

Sul versante giurisprudenziale, la CGUE ha ribadito di recente che l'accesso alle procedure ad evidenza pubblica europee è garantito solo ad imprese e prodotti provenienti da Paesi terzi firmatari o dell'AAP o di un ALS con l'Unione europea, chiarendo che nei casi in cui, invece, imprese e prodotti provengano da Paesi terzi che non hanno accordi commerciali con l'UE che prevedano tra le parti reciproci obblighi di apertura dei rispettivi mercati dei contratti pubblici l'accesso al mercato unico *"non è garantito"* e questo vuol dire che tali operatori *"possono o essere esclusi da tali procedure o esservi ammessi pur non potendo avvalersi di tale direttiva ed esigere pari trattamento della loro offerta"*<sup>[95]</sup>.

In assenza di accordi commerciali tra il Paese terzo d'origine e l'UE, sono le stazioni appaltanti, nell'ambito delle singole procedure di gara, di volta in volta, a dover decidere in merito all'ammissione o meno alla partecipazione degli operatori economici terzi. In ogni caso, pur ove ammessi a partecipare alla singola procedura di gara, tali operatori comunque non potrebbero contestare alla luce del diritto eurounitario decisioni della stazione appaltante, azionando le direttive in materia di contratti pubblici per stigmatizzare eventuali violazioni delle stesse perpetrate dalle stazioni appaltanti. Questi operatori, ove ammessi alla partecipazione, potrebbero valersi solo degli strumenti di difesa disciplinati dal diritto nazionale che trova applicazione alla procedura alla quale sono stati ammessi.

Dunque, né la decisione a monte operata dalla stazione appaltante sull'ammissione o meno alla partecipazione, né – nel caso in cui la decisione sia positiva - eventuali provvedimenti adottati nel corso della procedura di gara o durante l'esecuzione del contratto, possono essere contestati alla luce del diritto europeo, ciò in quanto, in assenza di accordi commerciali

tra l'UE ed il Paese terzo di provenienza, non avendo l'Unione europea alcun obbligo negoziale nei confronti di tale Paese, l'operatore economico terzo non può vantare alcuna pretesa giuridicamente rilevante e, in definitiva, non può in nessun modo ritenersi tutelata la sua posizione all'interno dell'ordinamento eurounitario.

Questo importante recente chiarimento relativo alla posizione giuridica degli operatori economici terzi nell'ambito del diritto eurounitario dei contratti pubblici - pienamente coerente con le recenti tendenze protezionistiche che stanno attraversando la politica e, conseguentemente, il diritto europeo, come necessaria risposta al nuovo deteriorato contesto geopolitico - discende da un'altra affermazione di grande rilievo effettuata dalla CGUE, che milita proprio nella direzione del rafforzamento in chiave strategica del principio di reciprocità.

La CGUE ha affermato che l'accesso al mercato unico, per il tramite della disciplina dei contratti pubblici, rientra nel settore della "*politica commerciale comune*", di cui all'art. 3 par. 1 lettera e) del TFUE e, pertanto, costituisce materia di competenza esclusiva dell'Unione europea. Conseguentemente, è fatto divieto agli Stati Membri di legiferare in tale ambito<sup>[96]</sup>.

In altri termini, solo l'UE può decidere in via generale chi può accedere al mercato europeo dei contratti pubblici, dato che tale accesso, disciplinato nelle direttive, si basa a monte su accordi commerciali di ampiezza e portata tale da poter essere sottoscritti solo dall'UE come soggetto politico e di diritto, in quanto accordi afferenti al settore della "*politica commerciale comune*". Per questo motivo, non potendo gli Stati adottare atti di portata generale relativi all'accesso al mercato dei contratti pubblici<sup>[97]</sup>, in assenza di accordi commerciali, la decisione sull'ammissione di un operatore economico terzo non può che spostarsi sulla singola procedura di gara ed esser rimessa alla stazione appaltante, caso per caso, sulla base delle esigenze concrete legate ad uno specifico intervento pubblico.

Mancano al momento le coordinate di questa decisione, sia a livello eurounitario che nazionale, pur essendosi di recente espressa anche la giurisprudenza nazionale sul tema<sup>[98]</sup>.

È parere di chi scrive che le coordinate di questa decisione vadano ricercate nel plesso normativo più prossimo ed affine, per materia ed obiettivi, a questa decisione relativa alla partecipazione di operatori terzi al mercato europeo dei contratti pubblici, vale a dire, nello Strumento per gli appalti internazionali, oltre che nelle Linee Guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE <sup>[99]</sup>.

Alla luce di ciò, le stazioni appaltanti dovrebbero valutare, in base alle proprie esigenze di approvvigionamento, le effettive caratteristiche del mercato di riferimento e le conseguenze di una decisione relativa all'ammissione o meno di un operatore terzo sul modo in cui concretamente riescono a soddisfare le proprie esigenze d'acquisto, sia da un punto di vista tecnico-operativo che economico.

In quest'ottica, probabilmente, a differenza di quanto richiesto dalla giurisprudenza nazionale, la soluzione più giusta sarebbe una decisione in corso di procedura, alla luce della concreta offerta pervenuta e non a monte, in astratto, nella legge di gara. D'altronde, si può ritenere che ciò che si perderebbe in termini di trasparenza nel non comunicare a monte ed in generale

una decisione di questo tipo, si potrebbe recuperare a valle, in corso di procedura, attraverso un'apposita approfondita istruttoria che, anche interloquendo con l'operatore terzo, cali la decisione all'interno delle effettive dinamiche di mercato, ponderando le differenze tecniche e di prezzo tra i prodotti UE e quelli terzi.

Inoltre, si ritiene che, oggi, anche prima del completamento del processo di revisione delle Direttive, le stazioni appaltanti dovrebbero già orientare la propria decisione alla luce del principio del *Made in Europe*, nell'ottica del perseguimento da subito dei nuovi obiettivi strategici di sicurezza economica ed autonomia strategica.

L'approccio strategico manifestato dalla CGUE con riguardo all'accesso al mercato unico, riconducendo la materia alla competenza esclusiva dell'UE e vietando conseguentemente la possibilità per gli Stati membri di legiferare in questo ambito, ha rafforzato la postura geoeconomica dell'Unione europea sullo scenario globale e posto le condizioni giuridiche per consentirle di operare come soggetto politico unitario che può disporre strategicamente dell'accesso al mercato unico dei contratti pubblici quale leva per rendere effettiva la reciprocità delle condizioni commerciali con i Paesi terzi e in questo modo assicurare opportunità di crescita e di sviluppo alle imprese europee fuori dai confini del mercato unico.

### **III.3.2. L'induzione alla reciprocità attraverso un nuovo strumento di pressione geoeconomica: il Regolamento IPI**

In questa stessa direzione, sul versante normativo, è possibile annoverare il *Regolamento relativo all'accesso di operatori economici, beni e servizi di paesi terzi* (cd. Regolamento IPI o Strumento per gli appalti internazionali) [\[100\]](#), emanato nel 2022, ma concretamente utilizzato dalla Commissione europea per la prima volta solo di recente. Anche questo Regolamento mira a "*favorire la reciprocità*"[\[101\]](#) utilizzando in chiave strategica i contratti pubblici quale leva commerciale, con l'intento di offrire "*un mezzo di pressione per negoziare con i paesi terzi l'apertura dei loro mercati degli appalti alle aziende UE*"[\[102\]](#).

È utile, anzitutto, mettere in rilievo che l'ambito di applicazione del Regolamento IPI si colloca giusto al di là del perimetro dell'AAP e degli ALS, vale a dire giusto al di là delle fattispecie in cui opera una relazione giuridicamente rilevante di reciprocità, in virtù proprio dell'esistenza tra le parti di un accordo commerciale internazionale. Nel perimetro coperto dagli accordi commerciali, infatti, alle ipotesi patologiche in cui il Paese partner non dovesse rispettare la condizione di reciprocità, attuando pratiche discriminatorie nei riguardi delle imprese UE, troverebbero applicazione i meccanismi rimediali previsti all'interno degli accordi stessi[\[103\]](#) e non i poteri attribuiti dal Regolamento IPI alla Commissione europea.

Il Regolamento IPI, invece, opera nei casi in cui non sussiste un pregresso accordo commerciale con il Paese terzo, né, conseguentemente, un obbligo di reciprocità tra le parti nell'apertura dei rispettivi mercati interni e nella garanzia di parità di trattamento dei rispettivi operatori economici. Il Regolamento IPI, per espressa previsione dell'art. 1 par. 1, trova

applicazione unicamente ai c.d. “*appalti non contemplati*”[\[104\]](#), vale a dire agli appalti che “*non sono contemplati in un tale accordo*”[\[105\]](#) commerciale internazionale e nei quali, di conseguenza, gli operatori economici terzi “*non hanno un accesso garantito alle procedure di appalto nell’Unione e possono essere esclusi*”[\[106\]](#).

Dunque, ai fini dell’individuazione dei poteri cui la Commissione può ricorrere per perseguire proattivamente la reciprocità sullo scenario globale, rispondendo ad eventuali pratiche restrittive nei confronti delle imprese UE, gli appalti si possono suddividere in “*contemplati*” e “*non contemplati*” in base a se ricadano o meno nell’ambito di applicazione di un accordo commerciale internazionale. Se sono contemplati, “*la Commissione dovrebbe applicare i meccanismi di consultazione o le procedure di risoluzione delle controversie indicati in tali accordi*”; se non sono contemplati, la Commissione UE può ricorrere ai nuovi poteri geoeconomici attribuitele dal Regolamento IPI per indurre il Paese – terzo e non partner – alla reciprocità.

In una prospettiva di sistema, pare utile mettere in rilievo che la richiamata giurisprudenza della CGUE con riguardo alla partecipazione di operatori economici terzi alle procedure eurounitarie attiene proprio ad ipotesi di “*appalti non contemplati*”. È in tali casi che, in assenza di un accordo commerciale internazionale che, in presenza di una condizione di reciprocità, vincoli in generale l’Unione europea all’apertura del mercato unico, da un lato, la decisione in merito all’ammissione o meno dell’operatore economico terzo alla specifica procedura ad evidenza pubblica spetterebbe solo alla stazione appaltante; dall’altro, però, in tali casi, trovando applicazione il Regolamento IPI, potrebbero sussistere misure adottate dalla Commissione per rispondere ad eventuali pratiche discriminatorie che, nei casi più gravi possono arrivare sino ad imporre l’esclusione degli operatori economici provenienti dai Paesi terzi accertate e sanzionate nell’ambito dello Strumento per gli appalti internazionali.

Pertanto, deve ritenersi che dopo aver appurato che l’operatore economico - o un determinato prodotto - è originario di un Paese terzo che non ha accordi commerciali con l’UE, prima di adottare la propria decisione sull’ammissione o meno alla partecipazione alla procedura ad evidenza pubblica, la stazione appaltante dovrebbe verificare l’esistenza di un’eventuale misura IPI relativa al settore merceologico in cui ricade la gara.

In questo senso, può dirsi che il Regolamento IPI operi in modo complementare con l’AAP e con gli ALS, completando la disciplina dell’accesso al mercato europeo degli appalti pubblici nell’ottica del rafforzamento della reciprocità attraverso la stessa tipologia di utilizzo strumentale della disciplina, vale a dire come leva commerciale o strumento di pressione geoeconomica, ovvero, in una prospettiva più ampia, come strumento di difesa commerciale.

Più nel dettaglio, il Regolamento IPI ha fornito alla Commissione europea nuovi penetranti poteri geoeconomici necessari, nel mutato contesto geopolitico, a rispondere al recente dilagare di pratiche commerciali restrittive e discriminatorie nei riguardi delle imprese europee, ed a perseguire in modo proattivo i nuovi obiettivi strategici dell’UE, segnatamente quelli relativi alla sicurezza economica ed all’autonomia strategica aperta. Il Legislatore europeo ha, quindi, inteso mettere nelle mani della Commissione europea uno “*strumento di influenza per opporsi alle misure discriminatorie ed alle chiusure del mercato assolute*”[\[107\]](#), consentendole di

giocare ad armi pari sul nuovo scenario globale con le altre potenze mondali.

I nuovi poteri geoeconomici attribuiti alla Commissione europea sono, da un lato, di tipo ispettivo[108], essendole stata data la possibilità di avviare, anche di propria iniziativa, indagini in merito all'effettivo trattamento riservato alle imprese europee in mercati terzi non coperti da accordi commerciali e, conseguentemente, nemmeno dalla condizione di reciprocità; dall'altro, di tipo sanzionatorio[109], essendole stato conferito, nei casi in cui le indagini condotte facciano emergere l'esistenza di pratiche commerciali scorrette e discriminatorie nei riguardi delle imprese UE, il potere di adottare misure sanzionatorie per reagire a tali pratiche, provare a correggerle, cercando, in ultima istanza, di spingere, attraverso la leva dell'accesso al mercato unico, il Paese terzo alla conclusione di un ALS, in modo da assicurare la reciprocità.

Le misure IPI sanzionatorie, ai sensi dell'art. 6 co. 6 del Regolamento, consistono in una limitazione dell'accesso alle gare pubbliche degli operatori economici originari dei Paesi responsabili delle pratiche commerciali scorrette e discriminatorie nei confronti delle imprese UE[110], intercettate nell'ambito delle indagini condotte alla luce dei nuovi poteri ispettivi. In base alla gravità della pratica scorretta accertata, tale limitazione può assumere la forma o di un adeguamento del punteggio alle offerte, *“ossia una riduzione del punteggio complessivo ad essi attribuito nel processo di selezione, che ne riduce le possibilità di aggiudicarsi l'appalto”*[111] o, nei casi più gravi, della totale esclusione dalla partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica rientranti nel settore merceologico in cui si applica la misura IPI.

La decisione sull'adozione della misura IPI, così come la sua strutturazione, devono essere effettuate *“nell'interesse dell'Unione”*[112], ponderando con attenzione tutti i diversi interessi in gioco, sia quelli delle imprese europee ad avere opportunità commerciali al di fuori del mercato unico, al pari di quelle che possono avere operatori terzi al suo interno; sia quelli delle stazioni appaltanti a soddisfare le proprie esigenze di approvvigionamento con la migliore soluzione dal punto di vista tecnico ed economico, senza subire eccessivi impatti operativi o di bilancio; sia quelli dell'Unione stessa, relativi al perseguimento dei propri obiettivi strategici.

Più nel dettaglio, *“l'interesse dell'Unione”*, nell'ottica dello Strumento sugli appalti internazionali, appare come un interesse pluri-strutturato, frutto della sommatoria di tutti i diversi – e talvolta contrapposti – interessi delle parti impattate da una misura IPI. All'interno di questo interesse composito, assumono un peso peculiare, da un lato, gli interessi delle stazioni appaltanti nell'acquisto dei beni necessari allo svolgimento della propria attività amministrativa, dall'altro, quelli *“più ampi”*[113], politici e strategici, dell'Unione Europea, nel perseguire l'apertura dei mercati degli appalti pubblici internazionali nell'ottica dell'implementazione della competitività.

Con particolare riguardo agli interessi delle stazioni appaltanti, il Regolamento IPI invita ad un'attenta valutazione degli impatti della misura sanzionatoria sulle capacità di approvvigionamento delle stazioni appaltanti, alla luce delle concrete caratteristiche del mercato di riferimento, richiedendo espressamente di valutare a tal fine *“la disponibilità di fonti di approvvigionamento alternative per i beni ed i servizi in questione”*[114], per *“evitare o ridurre al minimo gli impatti negativi rilevanti”*[115] sulle stazioni appaltanti.

Proprio a tutela delle stazioni appaltanti, per i casi in cui la Commissione europea, ponderati tutti gli interessi in gioco, reputi prevalenti quelli “più ampi” dell’Unione pur a fronte di potenziali impatti negativi per le stazioni appaltanti, l’art. 9 del Regolamento IPI prevede, a chiusura del sistema, una clausola di salvaguardia, disponendo la possibilità per la singola stazione appaltante, in casi eccezionali, “di non applicare alla procedura di appalto pubblico una misura IPI se: a) solo offerte di operatori economici originari di un paese terzo soggetto a una misura IPI soddisfano i requisiti di gara; o b) la decisione di non applicare la misura IPI è giustificata da motivi imperativi di interesse generale quali la salute pubblica o la tutela dell’ambiente”

La misura, poi, ai sensi dell’art. 6 par. 3 lett. a), deve essere strutturata nel rispetto del principio di proporzionalità. Deve ritenersi, peraltro, che una misura IPI, in quanto “misura di sicurezza economica”, debba rispettare il principio di proporzionalità, oggi, anche alla luce della *Comunicazione congiunta sulla strategia per la sicurezza economica*, che prevede che tutte le misure di sicurezza economica siano strutturate sulla base, appunto, del principio di proporzionalità, “per garantire che i nostri strumenti siano in linea con il livello di rischio e limitare eventuali effetti negativi indesiderati di ricaduta sull’economia europea e mondiale”[\[116\]](#), oltre che di precisione, “per definire esattamente quali beni, settori o industrie principali sono interessati e garantire che le misure rispondano ai rischi stessi”[\[117\]](#). D’altronde, le previsioni del Regolamento IPI paiono già perfettamente allineate, non solo riguardo alla proporzionalità, ma anche rispetto alla precisione.

In sintesi, la Commissione europea deve optare per “il tipo di misura che sia proporzionale e corregga nel modo più efficace il livello di restrizione all’accesso degli operatori economici, beni o servizi dell’Unione ai mercati degli appalti pubblici o delle concessioni del paese terzo”[\[118\]](#)

Il Regolamento IPI, più che costituire uno strumento punitivo o sanzionatorio, vuole essere uno strumento di pressione geoeconomica, basato sull’utilizzo strumentale dell’accesso al mercato unico, che intende, in ultima istanza, non tanto punire pratiche commerciali scorrette, quanto piuttosto spingere Paesi terzi alla conclusione di Accordi commerciali di Libero Scambio, nell’ottica del rafforzamento e dell’estensione della reciprocità. Come evidenziato dalla Commissione europea, il Regolamento IPI “È stato concepito per ripristinare l’equilibrio di opportunità per le imprese dell’UE che partecipano a gare d’appalto al di fuori dell’Unione e per promuovere un accesso aperto ed equo ai mercati degli appalti pubblici in tutto il mondo. Il suo obiettivo principale è incoraggiare l’apertura reciproca dei mercati degli appalti”[\[119\]](#).

Come si vede, sebbene il regolamento non modifichi direttamente le direttive europee sui contratti pubblici, collocandosi al loro “confine”, si fonda comunque su un uso strumentale della disciplina che, pur a normativa invariata, viene orientata verso il perseguimento da subito dei nuovi obiettivi strategici dell’UE, segnatamente, sfruttandone il potenziale di leva commerciale e strumento di pressione geoeconomica, verso l’implementazione della reciprocità nell’ottica della sicurezza economica e dell’autonomia strategica.

Infatti, tralasciando i poteri ispettivi, che hanno ad oggetto il mercato degli appalti pubblici di un Paese terzo, i poteri sanzionatori ruotano attorno alla disciplina dei contratti pubblici,

utilizzando istituti chiave della stessa - come i meccanismi di attribuzione dei punteggi nell'ambito della valutazione delle offerte o le cause di esclusione - quali strumenti per esercitare pressione geoeconomica sui Paesi terzi per indurli alla reciprocità, all'apertura dei propri mercati alle imprese europee in condizioni di parità.

### **III.3.2.1. Il primo caso di applicazione dei poteri geoeconomici del Regolamento IPI: la vicenda del mercato cinese dei dispositivi medici**

Per la prima volta dalla sua adozione, la Commissione europea di recente è ricorsa ai poteri geoeconomici attribuitele dallo Strumento per gli appalti internazionali al fine di indagare e poi contrastare alcune pratiche commerciali discriminatorie poste in esse dalla Cina nell'ambito del mercato nazionale degli appalti dei dispositivi medici, con l'intento ultimo di perseguire l'obiettivo generale *"di conseguire la reciprocità aprendo il mercato dei paesi terzi in questione e migliorare le opportunità di accesso al mercato per gli operatori economici dell'Unione"*<sup>[120]</sup>.

Con un *Avviso*<sup>[121]</sup> adottato ai sensi dell'art. 5, par. 1 del Regolamento IPI, in data 24 aprile 2024, la Commissione, di propria iniziativa, ha dato avvio ad *"un'indagine riguardante misure e pratiche della Repubblica popolare cinese che danno luogo a gravi e ricorrenti restrizioni dell'accesso degli operatori economici, dei beni e dei servizi dell'Unione ai mercati degli appalti pubblici di dispositivi medici della RPC"* <sup>[122]</sup>.

Le pratiche che, alla luce di una valutazione preliminare dei dati e delle informazioni in possesso della Commissione, occorreva indagare riguardavano *"tre categorie di misure...: i) quelle che favoriscono l'acquisto di servizi e dispositivi medici nazionali; ii) quelle che limitano gli appalti di beni importati, compresi i dispositivi medici; e iii) quelle con cui si impongono condizioni, negli appalti centralizzati di dispositivi medici della RPC, che portano a offerte anormalmente basse che non sono sostenibili per imprese a scopo di lucro"*<sup>[123]</sup>.

La Commissione, pertanto, sfruttando i nuovi poteri d'indagine previsti nello Strumento per gli appalti internazionali, ha condotto un approfondito procedimento istruttorio, volto ad accertare l'effettiva esistenza delle pratiche commerciali individuate nell'*Avviso* di apertura dell'indagine ed i loro eventuali impatti sulle imprese UE. Tale procedimento ha visto il coinvolgimento diretto, oltre che degli Stati membri, in quanto potenzialmente impattati da una misura IPI, anche della Cina, alla quale è stata data la possibilità di presentare osservazioni e fornire chiarimenti sulle pratiche commerciali oggetto di approfondimento. Ciò anche nell'ottica di tenere aperto un dialogo politico costruttivo, secondo lo spirito e le finalità del Regolamento IPI.

L'attività condotta dalla Commissione UE, confluita in una *Relazione istruttoria*<sup>[124]</sup> posta alla base del *Regolamento di esecuzione*<sup>[125]</sup> con cui è stata disposta la misura IPI, ha messo in evidenza che le pratiche commerciali restrittive oggetto d'indagine effettivamente *"esistono e sono applicate in tutto il territorio della RPC"*<sup>[126]</sup> e sono anche estremamente pervasive, dato che riguardano tutte le categorie di dispositivi medici, vale a dire l'intero mercato cinese degli

appalti pubblici relativo a tali dispositivi, determinando “*gravi e ricorrenti restrizioni all’accesso degli operatori economici dell’Unione*”[\[127\]](#).

Si legge nella *Relazione*, infatti, che ben “*L’87% delle gare di appalto del campione accessibile al pubblico prevede un divieto relativo ai dispositivi medici importati e diverse altre forme di discriminazione diretta e indiretta*”[\[128\]](#). Queste forme di discriminazione, come ipotizzato nell’*Avviso*, consistono nell’imporre in via normativa l’obbligo per le amministrazioni di preferire, in caso di tendenziale parità di prestazioni, i prodotti cinesi a quelli importati, al netto dei casi in cui con i prodotti importati avvenga anche un trasferimento di tecnologia, cui, pertanto, gli operatori terzi sono obbligati ad acconsentire; nel prevedere in capo alle amministrazioni obblighi di acquisto di quote minime prodotti cinesi; nel rendere complessa la partecipazione di operatori terzi, prevedendo, oltre ai richiamati obblighi di trasferimento di tecnologia, lunghe procedure autorizzative centralizzate prima di formalizzare l’acquisto. Tutte pratiche discriminatorie evidentemente volte a “*sostenere le imprese nazionali*”, creando “*una concorrenza sleale nel mercato degli appalti dei dispositivi medici della RPC che comporta l’esclusione di fatto dei fornitori esteri*”[\[129\]](#).

L’indagine della Commissione, dunque, ha fatto emergere l’esistenza di una complessiva strategia nazionale di politica commerciale, di stampo protezionistico, drasticamente orientata verso il “compra cinese”, in quanto basata su “*un sistema a più livelli di preferenze di applicazione generale per l’acquisto di dispositivi medici nazionali*”, che “*ha portato a una discriminazione sistematica nei confronti dei dispositivi medici importati e degli operatori economici stranieri*”[\[130\]](#).

Alla luce di tale pervasiva politica commerciale del “compra cinese” e degli effetti gravemente discriminatori che produce nei confronti delle imprese UE, la Commissione ha ritenuto necessario agire ricorrendo ai poteri d’intervento geoeconomico previsti nello Strumento per gli appalti internazionali, adottando una misura IPI nell’ottica di provare a correggere le pratiche commerciali scorrette intercettate, inducendo la Cina alla reciprocità, con l’obiettivo ultimo di assicurare nuove opportunità alle imprese europee.

La misura IPI, disposta con il *Regolamento di esecuzione* citato, a norma dell’articolo 6, par. 4, consiste nell’esclusione, imposta come obbligo in capo a tutte le stazioni appaltanti, degli operatori economici originari della Cina dalle procedure di gara di valore pari o superiore a 5 000 000 EUR, relative a tutte le categorie di dispositivi medici[\[131\]](#)

La Commissione, insomma, ha optato per la forma più drastica di riposta prevista dal Regolamento IPI, ciò in ragione della “*portata delle caratteristiche discriminatorie e preclusive delle misure e delle pratiche individuate, nonché della significativa esclusione degli operatori economici e dei beni dell’Unione da esse determinata*”[\[132\]](#), per cui una qualunque diversa strutturazione della misura si sarebbe rivelata non efficace al raggiungimento dell’obiettivo di correggere le pratiche discriminatorie, in quanto assolutamente non proporzionata alla gravità delle stesse.

Nell’ottica della pressione geoeconomica ai fini dell’induzione alla reciprocità, infatti, è necessario che sul piano economico la risposta sia commisurata alla gravità della pratica

restrittiva e che le conseguenze economiche per il Paese terzo derivanti dalla limitazione all'accesso al mercato unico siano almeno proporzionate ai vantaggi che riceve nel favorire le proprie imprese chiudendo il proprio mercato. Diversamente, la misura non avrebbe nessun effetto leva e non riuscirebbe né a correggere le pratiche, né, in definitiva, a spingere il Paese terzo all'apertura del proprio mercato, non avendone un reale interesse economico.

Nel caso di specie, alla luce dell'eccezionale gravità delle pratiche restrittive, la Commissione ha ritenuto che *“l'imposizione di un adeguamento del punteggio delle offerte presentate da operatori economici originari della RPC avrebbe solo un effetto limitato e, in ogni caso, non correggerebbe in modo efficace il livello di restrizione all'accesso individuato”* [133] e che, conseguentemente, solo la previsione dell'esclusione - peraltro, nella massima estensione sia sul versante oggettivo che soggettivo – costituirebbe un misura IPI *“proporzionale e correggerebbe nel modo più efficace possibile la restrizione all'accesso individuata in quanto conseguirebbe, nella misura più ampia gli effetti preclusivi delle pratiche individuate”* [134].

La Commissione europea, come emerge dall'ampia motivazione del *Regolamento di esecuzione*, supportata anche dal rinvio alla diffusa *Relazione istruttoria*, è giunta a questa conclusione all'esito di un complesso e strutturato procedimento di valutazione *“dell'interesse dell'Unione”* che, come anticipato, secondo le prescrizioni del Regolamento IPI, è frutto della sommatoria dei diversi interessi di tutte le parti.

La Commissione ha, infatti, approfonditamente valutato, dapprima l'interesse delle imprese europee, rilevando che la misura IPI, operando come *“leva per convincere il governo della RPC a rimuovere gli ostacoli discriminatori”* potrebbe creare *“maggiore parità di condizioni in un ampio mercato internazionale a vantaggio degli operatori economici dell'Unione”* [135].

Poi, ha approfonditamente valutato l'interesse delle stazioni appaltanti, sia con particolare riguardo ad eventuali impatti tecnici negativi della misura IPI sulla capacità di approvvigionamento delle stesse, sia con riguardo ad eventuali impatti economici sui bilanci pubblici. In merito al primo profilo, la Commissione ha rilevato che *“esistono sufficienti fonti di approvvigionamento alternative”* dato che *“L'Unione ha un notevole avanzo commerciale con il resto del mondo nel settore dei dispositivi medici, stimato a oltre 19 miliardi di EUR nel 2023 (29), il che suggerisce che le esportazioni potrebbero essere reindirizzate verso il mercato dell'Unione in risposta a una potenziale riduzione dell'offerta di dispositivi medici cinesi. Inoltre, il volume dei dispositivi medici interessati dalla misura IPI potrebbe essere sostituito anche da un aumento della produzione di dispositivi medici nell'Unione o da un aumento del volume delle importazioni da altri paesi terzi, quali il Regno Unito, la Svizzera, gli Stati Uniti e il Giappone”* [136].

In merito, invece, ad eventuali impatti economici negativi della misura IPI per le stazioni appaltanti, alla luce dei contributi pervenuti nell'ambito del procedimento istruttorio da parte dei soggetti direttamente impattati dalla stessa, la Commissione ha concluso che *“l'incidenza sul bilancio per le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori rimarrebbe limitata”* [137].

Infine, in merito agli interessi dell'Unione europea, la Commissione ha, anzitutto, valutato gli

interessi economici, evidenziando l'effetto positivo della Misura consistente nella *“creazione di ulteriori posti di lavoro nel settore”*<sup>[138]</sup>; poi, secondo il Considerando n. 20 del Regolamento IPI, ha valutato gli *“interessi più ampi dell'Unione”*, ossia gli interessi connessi con nuovi obiettivi strategici e le mutate priorità politiche, rilevando che *“L'effetto leva atteso derivante dalla misura IPI sarebbe inoltre in linea con gli interessi più ampi dell'Unione di promuovere mercati degli appalti pubblici aperti ed equi, sostenendo nel contempo la competitività delle industrie dell'Unione”*<sup>[139]</sup>.

Ciò che pare degno di nota, alla luce del notevole apparato motivazionale del Regolamento di esecuzione, adottato all'esito di un complesso procedimento istruttorio, che ha visto il coinvolgimento diretto della Cina, è che anche nel ricorso a strumenti geoeconomici, utilizzati per rispondere a pratiche discriminatorie ed a condotte commerciali scorrette, l'Unione europea mantiene una postura composta, improntata alla legalità procedurale, alla trasparenza ed alla motivazione delle misure adottate.

Principi operativi che individuano la cifra ultima dello Stato di diritto, in ogni sua manifestazione, anche esterna, anche quando si percepisce minacciato da fuori; e diventano oggi il presupposto per provare a conservare, sullo scenario globale, un dialogo politico aperto, a vantaggio della creazione prospettica di nuovi equilibri globali contro il disordine; il presupposto del nuovo approccio strategico all'apertura; il presupposto, dunque, dell'autonomia strategica aperta e della nuova postura geopolitica dell'Unione europea.

Ciò sembra ancor più degno di nota in un'epoca in cui la forza bruta e scomposta sta deteriorando le regole del multilateralismo, del diritto internazionale, financo della diplomazia, corrodendo la fiducia stessa nelle forme e nei sistemi regolati.

Anche questo vuol dire difendere la propria identità.

### **III.3.3. L'estensione della reciprocità alla luce dei recenti Accordi di Libero Scambio: dal Mercosur all'India**

Pare significativo evidenziare che, in chiave sinergica e complementare con gli interventi sopra illustrati, l'Unione europea sta affiancando al rafforzamento giuridico della reciprocità – perseguito per il tramite delle recenti pronunce della GUE sulla partecipazione degli operatori terzi alle gare pubbliche e dei nuovi poteri geoeconomici previsti nel Regolamento IPI - una politica commerciale comune basata sulla creazione di nuove *partnership* strategiche, attraverso la sottoscrizione di nuovi Accordi di Libero Scambio con altri Paesi terzi nel contesto del mercato globale.

Di recente, infatti, l'Unione europea ha annunciato la conclusione di diversi nuovi Accordi bilaterali o multilaterali di Libero Scambio che, essendo basati sulla condizione di reciprocità, stanno notevolmente ampliando l'estensione dell'ambito di applicazione degli obblighi giuridicamente rilevanti di reciprocità dell'Unione europea sullo scenario globale, aprendo, da

un lato, il mercato europeo dei contratti pubblici a nuovi Paesi *partner*, dall'altro, assicurando alle imprese UE nuovi sbocchi commerciali e nuove opportunità di sviluppo al di fuori dei confini del mercato unico.

Per la rilevanza strategica che riveste nel più ampio quadro della ridefinizione degli equilibri economici e geopolitici globali, anche alla luce del progressivo e accentuato disimpegno degli Stati Uniti sul piano internazionale, non può non farsi menzione dell'Accordo di Libero Scambio sottoscritto tra l'Unione europea ed il Mercosur[140] il 17 gennaio 2026. Tale Accordo, che giunge a compimento di un processo negoziale protrattosi per oltre due decenni e caratterizzato da fasi alterne, resistenze politiche e complessi bilanciamenti di interessi economici, ambientali e sociali, rappresenta un momento storico nella politica commerciale comune dell'Unione. Esso ambisce infatti a creare una delle più vaste aree di libero scambio a livello globale, incidendo su flussi commerciali, catene del valore e standard regolatori in settori strategici quali l'agroalimentare, l'industria manifatturiera e i servizi.

Allo stato attuale, però, l'Accordo non è ancora entrato in vigore. A seguito del rinvio disposto dal Parlamento europeo, esso è infatti sottoposto al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità delle sue disposizioni con il diritto eurounitario e, in particolare, con i principi e le competenze delineate dai Trattati. Inoltre, in assenza della ratifica da parte degli Stati membri – atteso che, ad oggi, soltanto Argentina e Uruguay hanno completato le rispettive procedure interne – l'Accordo non è ancora idoneo a spiegare effetti giuridici vincolanti, nemmeno in via provvisoria, nelle more della decisione del Giudice europeo. Ciò nonostante, la sua sottoscrizione segna la chiara rotta della strategia commerciale dell'Unione, indirizzata verso l'apertura e diversificazione dei partenariati commerciali.

In questa stessa direzione, infatti, si colloca anche quello che è stato efficacemente definito, per dimensioni, ambizione e potenziali ricadute sistemiche, “*la madre di tutti gli accordi*”[141], vale a dire l'Accordo di Libero Scambio tra l'Unione europea e l'India, i cui negoziati[142] si sono conclusi il 27 gennaio 2026.

Gli elementi essenziali comuni di questi Accordi, che militano verso il raggiungimento degli obiettivi strategici dell'UE, riguardano la drastica riduzione di dazi e barriere doganali relative a interi settori merceologici; la previsione di una condizione di reciprocità nell'apertura dei rispettivi mercati dei contratti pubblici e nel garantire la parità di trattamento dei rispettivi operatori economici e prodotti; la previsione di specifici impegni sul piano ambientale e di sviluppo di appalti pubblici sostenibili, sia sul versante *green* che sociale.

Con specifico riguardo alla disciplina dei dazi commerciali, entrambi gli accordi prevedono meccanismi di riduzione progressiva finalizzati a condurre, in numerosi casi, fino al completo azzeramento delle tariffe doganali. Tali riduzioni si inseriscono in una strategia più ampia volta ad abbattere in modo sistematico ogni barriera all'ingresso nei mercati nazionali, non soltanto in ambito pubblicistico, ma anche in quello privatistico. L'obiettivo perseguito è la creazione di ampie aree di libero scambio a dimensione globale, idonee a favorire l'integrazione economica, riducendo al minimo gli ostacoli di natura tariffaria e non tariffaria.

Per quanto concerne il principio di reciprocità, in entrambi gli accordi assumono particolare rilievo i capitoli dedicati alla disciplina dell'accesso ai mercati dei contratti pubblici. In tali sezioni si prevede, in modo espresso, l'assunzione di obblighi reciproci di apertura dei mercati nazionali, accompagnati dal riconoscimento della parità di trattamento degli operatori economici provenienti dai Paesi *partner*.

Con riferimento ai profili ambientali e di sostenibilità, entrambi gli accordi richiamano, quale elemento essenziale, l'Accordo sul clima di Parigi, i cui impegni, entrando nel tessuto normativo di tali ALS, diventano contrattualmente vincolanti anche per Paesi estranei all'Accordo di Parigi. Gli accordi prevedono, altresì, specifici obblighi volti allo sviluppo di appalti pubblici strategici orientati alla sostenibilità ambientale e sociale, confermando il ruolo della domanda pubblica quale strumento privilegiato per promuovere modelli di crescita responsabili, inclusivi e coerenti con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'UE.

Come si vede, anche la sottoscrizione di questi nuovi ed estremamente rilevanti ALS, al pari degli interventi sopramenzionati, muove verso l'implementazione della reciprocità e poggia su un utilizzo strategico dei contratti pubblici, quale strumento commerciale, mirando ad una maggiore diversificazione delle catene di approvvigionamento per mitigare i rischi connessi ad un'eccessiva concentrazione di dipendenza economica da un unico Paese *partner*, nell'intento di aumentare il livello di sicurezza economica e la capacità di resilienza del sistema europeo, in modo coerente con i nuovi obiettivi strategici dell'UE.

Non a caso, gli Accordi di Libero Scambio figurano tra gli strumenti di sicurezza economica individuati nella *Comunicazione congiunta sulla Strategia per la sicurezza economica*. Gli Accordi di Libero Scambio, infatti, vengono annoverati tra i "*Trade and competition tools*" da adoperare strategicamente per ridurre gradualmente "*the EU's exposure to risks and to prevent the EU's derisking objectives from being undermined...expanding diversification opportunities and thus our broader security*"[\[143\]](#).

Dunque, da un lato, l'Unione europea ha rafforzato il principio di reciprocità, sia dal punto di vista giuridico, chiarendo che l'accesso al mercato unico è un tema che ricade tra quelli di competenza esclusiva dell'UE e ribadendo che tale accesso è garantito solo ad operatori economici provenienti da Paesi *partner* dell'UE, sia dal punto di vista geoeconomico, attribuendo alla Commissione, con il Regolamento IPI, i necessari poteri per valutare la reciprocità e, ove necessario, intervenire con forza per indurre i Paesi terzi ad aprire i propri mercati, sfruttando come leva proprio i contratti pubblici; dall'altro, in modo complementare, si è dato impulso ad una politica commerciale di apertura strategica, che sta notevolmente aumentando i *Partner* strategici dell'UE, ampliando così i mercati terzi e le opportunità commerciali cui possono accedere le imprese UE.

Questa potente sinergia tra strumenti giuridici e politici, che pare rispondere alle richieste contenute nelle citate *Strategie di sicurezza economica* di usare in modo organico, proattivo e più strategico tutti gli strumenti a disposizione dell'UE, mette in luce i tratti essenziali del principio – apparentemente intrinsecamente contraddittorio – dell'autonomia strategica aperta: tenere insieme, in un'unica prospettiva integrata, le nuove esigenze protezionistiche con la natura ontologicamente aperta dell'Unione europea.

L'essenza del principio non si può cogliere guardando ad un solo strumento d'intervento dell'UE, in cui può prevalere solo uno degli aspetti di questo principio bicefalo. Occorre guardare al complessivo intervento politico e normativo dell'Unione europea, seconda la delineata prospettiva organica, per capire che autonomia strategica aperta vuol dire rafforzare il principio di reciprocità non per barricarsi all'interno dei confini del mercato unico, ma per poter continuare a muoversi, in modo più maturo e consapevole del mutato contesto, sullo scenario del mercato globale; vuol dire rafforzare i confini senza chiuderli; vuol dire rafforzare l'identità europea continuando a riconoscere il valore strategico, economico, culturale di quella dell'Altro.

Come efficacemente ha messo in evidenza Enrico Letta *“The European Union's success rests upon the pillars of free trade and openness. Compromising these ideals threatens the very foundation upon which the EU is built. Therefore, we must address the complex international framework with the goal of preserving peace and upholding the rule-based international order, while also guaranteeing the Union's economic security”*[\[144\]](#).

#### **IV. Conclusioni - dalla concorrenza alla competitività: il nuovo paradigma della disciplina dei contratti pubblici**

L'indagine ha messo in evidenza il processo di *“ri-allineamento strategico micro”* che sta interessando la disciplina dei contratti pubblici, come conseguenza del processo di *“ri-allineamento strategico macro”* degli obiettivi e delle priorità politiche dell'Unione europea, alla luce del deterioramento del contesto internazionale, segnato oggi, nell'era della dominanza geopolitica, dalla crisi del modello del libero scambio e del sistema di *governance* multilaterale globale.

La disciplina, come dimostrato emergere dagli atti di *policy* eurounitaria, viene oggi utilizzata dalle Istituzioni europee, viste le mutate priorità politiche, per perseguire i nuovi obiettivi di sicurezza e resilienza economica e di autonomia strategica aperta, con l'intento ultimo di implementare la competitività dell'UE sullo scenario globale, quale condizione necessaria per assicurare la sopravvivenza del modello europeo.

In quest'ottica, il nuovo uso strategico dei contratti pubblici che va delineandosi è sempre più come strumento di difesa commerciale, sia in chiave marcatamente protezionistica, di difesa del mercato unico e dell'economica UE, favorendo imprese e prodotti di origine europea, sia, in modo complementare, in chiave di apertura strategica, per perseguire attivamente la reciprocità all'interno del mercato internazionale, nell'ottica della riduzione delle dipendenze strategiche e della creazione di nuove opportunità di sviluppo per le imprese europee.

Tale duplice connotazione del nuovo uso strategico dei contratti pubblici individua l'essenza stessa del principio dell'autonomia strategica aperta, che condensa in sé apertura e sicurezza economica, libero scambio e protezionismo, in un complesso e in divenire equilibrio che connota la nuova postura geoeconomica dell'Unione europea nel contesto globale.

Invero, in una prospettiva più ampia, il nuovo uso strategico della disciplina, insieme con il mutamento delle priorità politiche dell'Unione europea, mette in luce il cambio radicale di paradigma che sta conoscendo la materia nell'ambito del processo di *“ri-allineamento strategico micro”*, traslando dal paradigma della concorrenza - perseguita ad ogni costo, come valore in sé - a quello della competitività, quale nuovo *“macro-obiettivo strategico”*, verso cui tutti gli altri obiettivi – pertanto, anche la concorrenza - devono oggi essere orientati.

La concorrenza, allora, all'esito di questo processo, non costituirà più il fine ultimo della disciplina europea dei contratti pubblici, da perseguire in quanto tale, al di sopra di ogni altro obiettivo, ma, al pari degli altri, dovrà essere perseguita solo in quanto funzionale ad implementare la competitività dell'Unione Europea sullo scenario globale; o, forse più precisamente, dovrà essere reinterpretata non più come obiettivo, ma come strumento cui ricorrere per rafforzare la competitività.

Questa ridefinizione della concorrenza come non più un fine in sé, ma quale strumento, è stata di recente brillantemente messa in luce da R. Caranta, in uno studio sulla coerenza interna, tra principi ed obiettivi, delle Direttive europee sui contratti pubblici, affidatogli dalla Commissione proprio nell'ambito del richiamato processo di revisione delle Direttive del 2014. L'Autore, infatti, dopo avere stigmatizzato il fatto che il concetto di concorrenza assume significati diversi all'interno della disciplina, creando un *“very slippery conceptual ground, where ambiguity may lead to solutions which are not consistent with the objectives of the law”*, ha messo in evidenza che *“what is relevant is competition in the internal market, not competition in itself. In this context, competition is not an objective for the public procurement rules. Rather, competition is a tool, or a means, to achieve the objective of market integration”*[\[145\]](#) o, oggi, appunto, l'obiettivo della competitività.

Anche Mario Draghi, che ha dedicato una sezione del proprio Rapporto sul *Futuro della competitività Europea* alla concorrenza, seppur inquadrando la questione dal punto di vista della disciplina sugli aiuti di stato e sulle operazioni societarie, nell'ottica del problema di scala dell'economia europea, ha messo in luce l'esigenza di un cambio di approccio nella concezione della concorrenza, dovendosi oggi necessariamente integrare in essa considerazioni coerenti con i nuovi obiettivi strategici[\[146\]](#).

In ambito nazionale, poi, bisogna dare atto al Legislatore del Nuovo Codice dei contratti pubblici di aver anticipato questa tendenza attraverso la ridefinizione della concorrenza come strumentale al perseguimento del super-obiettivo del risultato, in cui, peraltro, sembra già risuonare l'eco della competitività. In questo, il Nuovo Codice pare presentare una struttura assiologica che, anche grazie alla tecnica legislativa con cui è stato costruito, ossia della *“legislazione per principi”*, è in grado di accogliere la nuova direzione che la disciplina europea sta imprimendo alla materia. Il tema del rapporto tra risultato e competitività e della capacità di adattamento Nuovo Codice dei contratti pubblici, grazie alla lungimiranza della Commissione Carbone, meriterebbe una trattazione autonoma.

Insomma, cambierà il peso relativo degli interessi connessi alla concorrenza nell'ambito del giudizio di bilanciamento prodromico ad ogni decisione nel settore dei contratti pubblici, dovendosi privilegiare oggi soluzioni non più solo concorrenziali, ma, anzitutto, competitive,

ossia che, in ultima istanza, riconoscano il valore preminente alla competitività. Competitività che, costituendo il nuovo “*macro-obiettivo strategico*” dell’Unione europea, sarà la nuova “*stella polare*”[\[147\]](#), la ragion d’essere, il fine ultime dell’intera disciplina dei contratti pubblici, sulla base della quale verranno strutturate le Direttive di terza generazione.

Si può sostenere, allora, che dopo la stagione della concorrenza sotto la vigenza delle Direttive del 2004[\[148\]](#), e quella della concorrenza bilanciata con la sostenibilità ambientale e sociale delle Direttive del 2014, le Istituzioni europee abbiano dato avvio alla stagione della competitività, che connoterà le Direttive di terza generazione.

Di certo, tale nuovo obiettivo strategico appare decisamente più complesso, strutturato, pluriforme rispetto alla concorrenza e richiede valutazioni di ben più ampio respiro, sistemiche.

La valutazione della competitività, infatti, non può limitarsi alla considerazione solo degli effetti relativi all’ampliamento del potenziale numero di partecipanti ad una procedura ad evidenza pubblica - come per la concorrenza - ma dovrà spingersi fino ad indagare gli effetti sistemici, economici e strategici di ogni decisione (es. di un’aggiudicazione), cercando di comprendere, in una prospettiva integrata di sistema, il contributo fornito dalla singola decisione al raggiungimento ai nuovi obiettivi strategici dell’UE.

Ed è evidente che occorreranno risorse ed adeguate competenze tecniche nelle stazioni appaltanti per poter condurre questa valutazione.

Bisognerà essere in grado di ampliare lo sguardo ed iniziare a ragionare non più solo in una logica di singolo intervento, ma in una prospettiva ben più ampia, di tipo industriale e di dimensioni eurounitarie, che riesca ad inquadrare le catene di approvvigionamento connesse all’affidamento di un contratto, nell’ottica, ad esempio, di prevenire o superare eventuali dipendenze strategiche, evitare rischi di trasferimento di tecnologie proprietarie, tutelare imprese e prodotti europei, anche talvolta a discapito di un’applicazione integralista di principi pro-concorrenziali. Ogni singola stazione appaltante - ed in particolare quelle operanti in settori strategici - dovrà essere in grado di avere questa visione.

Occorrerà farsi trovare pronti, allora, a tutti i livelli, a questa complessa attività valutativa e di bilanciamento, basata su tale visione di sistema, matura e consapevole del contesto, che riesca oggi a trovare un nuovo punto di equilibrio tra apertura e protezionismo, concorrenza e competitività, tra libero scambio e sicurezza economica, commercio internazionale e riduzione delle dipendenze, tra cooperazione ed autonomia.

In questo, infatti, la disciplina dei contratti pubblici sarà uno dei laboratori principali in cui si verificheranno le tensioni tra vecchi e nuovi obiettivi strategici ed in cui, risolvendole, si produrrà la nuova identità europea, il nuovo concreto assetto valoriale e la nuova postura dell’Unione europea sullo scenario globale.

In definitiva, non si tratterà più (solo) di costruire il mercato unico, abbattendo ogni barriera alla libera circolazione di persone, beni e capitali per il tramite del perseguimento della massima partecipazione e l’affermazione della parità di trattamento; si tratterà, anzitutto, di assicurare il

buon funzionamento del mercato unico, difendendolo da pratiche commerciali scorrette, sfruttamento delle dipendenze economiche e coercizioni esterne; si tratterà di rendere l'Unione Europea competitiva sullo scenario globale. Si tratterà, in ultima istanza, di garantire la sopravvivenza del mercato unico e, con esso, del modello europeo di economica sociale di mercato.

## **Bibliografia**

co

### 1. Atti normativi e documenti dell'Unione europea

Commissione europea, Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024?2029, 18 luglio 2024.

Commissione europea, A Competitiveness Compass for the EU, COM(2025) 30 final, 29 gennaio 2025.

Commissione europea, Clean Industrial Deal. A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation, COM(2025) 85 final, 26 febbraio 2025.

Commissione europea – Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Comunicazione congiunta sulla strategia europea per la sicurezza economica, JOIN(2023) 20 final, 20 giugno 2023.

Commissione europea – Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Strengthening EU economic security, JOIN(2025) 977 final, 3 dicembre 2025.

Parlamento europeo, Risoluzione sugli appalti pubblici, 2024/2103(INI), 9 settembre 2025.

Regolamento (UE) 2022/1031 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2022, relativo allo strumento per gli appalti internazionali (IPI).

Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativo alle sovvenzioni estere nel mercato interno.

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.

Commissione europea, Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell’UE, Comunicazione 2019/C 271/02, 13 agosto 2019.

Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004.

Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004.

Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014.

Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014.

Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014.

## 2. Fonti internazionali

World Trade Organization (WTO), Agreement on Government Procurement (GPA), Marrakech, 15 aprile 1994, come modificato nel 2012.

Consiglio dell’Unione europea, Decisione 94/800/CE, del 22 dicembre 1994, relativa alla

conclusione degli accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio.

### 3. Rapporti e studi di policy

Draghi M., Il futuro della competitività europea, settembre 2024.

Letta E., Much More than a Market, 2024.

World Economic Forum, The Global Risks Report 2026.

Geopolitical Risk Observatory (GRO), White Paper – A Geopolitical Risk Index to map global challenges, Luiss Guido Carli University, Centro di Ricerca “Franco Fontana” sul Cambiamento Strategico, giugno 2025.

### 4. Giurisprudenza

Corte di giustizia dell'Unione europea

CGUE, 18 dicembre 2007, causa C?507/03, Commissione c. Irlanda.

CGUE, 2 dicembre 2016, causa C?553/15, Undis Servizi.

CGUE, 15 settembre 2019, causa C?264/18, P.M. e a.

CGUE, 28 aprile 2020, causa C?3/19, Asmel.

CGUE, 22 ottobre 2024, causa C?652/22, Kolin ?n?aat Turizm Sanayi ve Ticaret.

CGUE, 13 marzo 2025, causa C?266/22, CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd.

Giurisprudenza nazionale

Consiglio di Stato, sez. V, 25 gennaio 2024, n. 802.

### 5. Dottrina

Caranta R., Coherence in the EU public procurement directives. A study into the internal coherence between the objectives, the principles and the provisions, Università di Torino, 2025.

Caranta R., Marroncelli S., Gli appalti pubblici tra mitigazione e resilienza, *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, n. 1.

De Leonardis F., L'uso strategico della contrattazione pubblica: tra GPP e obbligatorietà dei CAM, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2020, n. 3.

Maltoni A., Contratti pubblici e sostenibilità ambientale, *CERIDAP*, 2023, n. 3.

Marzuoli C., Torricelli S., La dimensione sociale della contrattazione pubblica, Editoriale Scientifica.

Caruso E., La tutela sociale del lavoro nell'aggiudicazione dei contratti pubblici, *Diritto e Società*, 2020, n. 1.

Janssen W.A., The coherence of public procurement legislation in the European Union. A study for the European Commission, Utrecht University – University of Groningen, 2025.

Noci G., Disordine. Le nuove coordinate del mondo, *Il Sole 24 Ore*, 2025. *ordinate del mondo*, *Il Sole 24 Ore*, 2025.

---

[\*] Il presente approfondimento rappresenta una rielaborazione della tesina presentata nell'ambito della V Edizione (a.a. 2025/2026) del Master Universitario di II° livello Teoria e Management degli Appalti Pubblici (TEMAP) presso la Libera Università Maria Ss. Assunta (LUMSA): Responsabile Scientifico *Prof. Avv. Angelo Rinella*; Direttore *Avv. Domenico Galli*; Coordinatore Scientifico *Avv. Adriano Cavina*.

[2] L'art. 114 del TFUE rappresenta la base giuridica principale per l'adozione di misure di armonizzazione indirizzate alla creazione ed al corretto funzionamento del mercato unico europeo. È lo strumento che consente all'UE di adottare direttive e regolamenti volti ad eliminare ostacoli normativi al libero scambio all'interno del mercato unico europeo. In quest'ottica, l'art. 114 del TFUE costituisce la base giuridica delle Direttive europee in materia di contratti pubblici.

[3] I contratti pubblici rappresentano una quota pari a circa il 14% del prodotto interno lordo dell'UE. Questo dato che compare, *inter alia*, in: E. Letta, *Much More than a Market – Speed, security, solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, aprile 2025; COM (2025) 30 del 29 gennaio 2025, *A Competitiveness Compass*; Parlamento Europeo, *Risoluzione sugli appalti pubblici*, 9 settembre 2025. Il peso economico dei contratti pubblici mette in luce la rilevanza strategica che può avere la disciplina nel perseguimento di obiettivi politici di ampio respiro.

[4] In particolare: U. Von Der Leyen, *Orientamenti politici per la prossima Commissione Europea 2024-2029*, 18 luglio 2024; COM (2025) 30 del 29 gennaio 2025, *A Competitiveness Compass for the EU*; COM (2025) 85 del 26 febbraio 2025, *Clean Industrial Deal: a joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*; COM (2025) del 3 dicembre 2025, *Joint Communication – Strengthening EU economic security*

[5] In particolare: M. Draghi, *Il futuro della competitività Europea – Una strategia di competitività per l'Europa*, settembre 2024; E. Letta, *Much More than a Market – Speed, security, solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, aprile 2025. Questi studi, uscendo da una dimensione puramente tecnico-scientifico, stanno realmente orientando le nuove strategie d'azione dell'UE. Le proposte che avanzano hanno trovato spazio negli atti di *policy* eurounitaria, trasformandosi in ricette politiche concrete. L'impatto politico di questi studi è stato di recente confermato anche dall'invito che i leader dell'UE hanno indirizzato a Draghi e Letta a partecipare ad un vertice informale tenutosi, il 12 febbraio 2026, nel castello belga di Alden Biesen, sui temi, oggi fondamentali, del rilancio della competitività UE, del rafforzamento del mercato unico e della riduzione delle dipendenze economiche strategiche. In quell'occasione, Draghi e Letta hanno riproposto i concetti essenziali dei loro Rapporti.

[6] Il Geopolitical Risk Observatory (GRO) è stato di recente istituito all'interno del Centro di Ricerca "Franco Fontana" sul Cambiamento Strategico, presso l'Università Luiss Guido Carli, con l'intento di "offrire un quadro rigoroso, flessibile e operativo per interpretare gli sviluppi geopolitici e tradurli in una business intelligence tempestiva". A tal fine, l'Osservatorio ha creato un importante Indice di Rischio Geopolitico che costituisce "uno strumento

*quantitativo...basato su giudizi di esperti e calibrato attraverso un modello sistematico...progettato per fornire visibilità quasi in tempo reale sulle dinamiche geopolitiche che incidono sui Paesi e sulle regioni di interesse”*

[7] Geopolitical Risk Observatory (GRO), istituito all'interno del Centro di Ricerca “Franco Fontana” sul Cambiamento Strategico, presso l'Università Luiss Guido Carli *White Paper - A Geopolitical Risk Index to map global challenges*, Luiss Report, Luiss Guido Carli University, giugno 2025

[8] Direttiva 2014/24/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 *sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/28/CE*; Direttiva 2014/23/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2015 *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*; Direttiva 2014/25/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 *sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE*

[9] L'avvio del processo di revisione delle Direttive del 2014 – atteso da qualche anno – è stato annunciato U. Von Der Leyen, negli *Orientamenti politici per la prossima Commissione Europea 2024-2029*, 18 luglio 2024. Riferimenti a questo processo, in chiave strategica, soprattutto con riguardo al principio del *Made in Europe*, si ritrovano in quasi tutti gli atti di *policy*. Sul tema, uno degli atti chiave è

[10] CGUE, sentenza nella causa C-266/22, CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd, Astra Vagoane C?I?tori SA contro Autoritatea pentru Reform? Feroviar?, Alstom Ferroviaria SpA, del 13 marzo 2025

[11] Regolamento UE 2022/1031 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 giugno 2022, *relativo all'accesso di operatori economici, beni e servizi di paesi terzi ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dell'Unione e alle procedure a sostegno dei negoziati sull'accesso di operatori economici, beni e servizi dell'Unione ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dei paesi terzi (strumento per gli appalti internazionali — IPI)*

[12] Regolamento UE 2022/2560 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, *relativo alle sovvenzioni estere del mercato interno*

[13] Su questi aspetti efficace è la sintesi offerta da W.A. Janssen in *The coherence of public procurement legislation in the European Union. A study for the EU Commission into external coherence between the public procurement directives and other legislative instruments regulating public procurement*, luglio 2024, Utrecht University & University of Groningen, dove l'Autore rileva che *"The Commission sees a twin transition in this regard: a transition towards climate neutrality and digital leadership in a changing world. According to the Commission, this transition 'will affect every part of our economy, society, and industry. They will require new technologies, with investment and innovation to match.' The Von der Leyen administration at the time viewed this twin transition as a unique opportunity for the EU to promote competitiveness and support the EU's self-assigned geopolitical role. The Communication emphasises the EU's sovereignty, in the light of '...moving geopolitical plates which affect the nature of competition. Accordingly, Europe has to 'become the accelerator and enabler of change and innovation"*

[14] G. Noci, *Disordine: Le nuove coordinate del mondo*, 1<sup>a</sup> Ed., Il Sole 24 Ore, 2025

[15] Geopolitical Risk Observatory (GRO), istituito all'interno del Centro di Ricerca "Franco Fontana" sul Cambiamento Strategico, presso l'Università Luiss Guido Carli, *White Paper - A Geopolitical Risk Index to map global challenges*, Luiss Report, Luiss Guido Carli University, giugno 2025, in cui si legge che *"La Guerra Fredda è finita da tempo, ma l'equilibrio emerso in seguito — incentrato sul primato americano e su un ordine liberale basato sulle regole — si è*

*eroso senza lasciare spazio a una nuova architettura stabile. Viviamo invece in un'epoca segnata da crisi multiple e frizioni multipolari, dove il potere si esercita attraverso la discontinuità e l'ambiguità, e dove la nozione di "governance globale" è più un'aspirazione che una realtà"*

[16] Geopolitical Risk Observatory (GRO), istituito all'interno del Centro di Ricerca "Franco Fontana" sul Cambiamento Strategico, presso l'Università Luiss Guido Carli, *White Paper - A Geopolitical Risk Index to map global challenges*, Luiss Report, Luiss Guido Carli University, giugno 2025

[17] R. Caranta, in *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*, agosto 2025, Università di Torino, con riguardo alla vocazione sociale dell'economia UE, osserva che *"The European social market economy inherently and simultaneously pursues economic and social objectives"*

[18] M. Draghi, *Il futuro della Competitività europea*, settembre 2024

[19] M. Draghi, in *Il futuro della Competitività europea*, settembre 2024, nell'ottica della esistenza della sfida, afferma con forza che *"Se l'Europa non riesce a diventare più produttiva, saremo costretti a scegliere. Non saremo in grado di diventare, allo stesso tempo, un leader nelle nuove tecnologie, un faro della responsabilità climatica e un attore indipendente sulla scena mondiale. Non saremo in grado di finanziare il nostro modello sociale. Dovremo ridimensionare alcune, se non tutte, le nostre ambizioni. Si tratta di una sfida esistenziale. I valori fondamentali dell'Europa sono la prosperità, l'equità, la libertà, la pace e la democrazia in un ambiente sostenibile. L'UE esiste per garantire che gli europei possano sempre beneficiare di questi diritti fondamentali. Se l'Europa non è più in grado di fornirli ai suoi cittadini – o se deve scambiare l'uno con l'altro – avrà perso la sua ragione d'essere"*

[20] U. Von Der Leyen, *Orientamenti politici per la prossima Commissione Europea 2024-2029*, 18 luglio 2024

[21] COM (2025) 30 del 29 gennaio 2025, *A Competitiveness Compass for the EU*

[22] COM (2025) 30 del 29 gennaio 2025, *A Competitiveness Compass for the EU*

[23] COM (2025) 85 del 26 febbraio 2025, *Clean Industrial Deal: a joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*

[24] COM (2025) 85 del 26 febbraio 2025, *Clean Industrial Deal: a joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*, in cui si legge che “*in questa nuova era è chiaro che una strategia per la competitività e la decarbonizzazione è anche un imperativo di sicurezza*”.

[25] COM (2025) 85 del 26 febbraio 2025, *Clean Industrial Deal: a joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*

[26] COM (2025) 85 del 26 febbraio 2025, *Clean Industrial Deal: a joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*, in cui si legge, con riguardo alla dipendenza dell'Europa dalle importazioni di combustibili fossili, che tale situazione “*è stata esacerbata*”

*dalla recente crisi energetica e dalla strumentalizzazione della fornitura di gas da parte della Russia. L'attuale incertezza geopolitica e del mercato determina l'aumento dei costi di investimento che si ripercuote sui consumatori".*

[27] COM (2025) 85 del 26 febbraio 2025, *Clean Industrial Deal: a joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*

[28] JOIN (2023) 20, del 20 giugno 2023, *Comunicazione congiunta sulla strategia europea per la sicurezza economica*, aggiornata poi con JOIN (2025) 977, del 3 dicembre 2025, *Joint Communication – Strengthening EU economic security*

[29] JOIN (2023) 20, del 20 giugno 2023, *Comunicazione congiunta sulla strategia europea per la sicurezza economica*

[30] JOIN (2025) 977, del 3 dicembre 2025, *Joint Communication – Strengthening EU economic security*, che ha aggiornato e rafforzato la strategia per la sicurezza economica adottata con COM (2025) 20 del 2023

[31] M. Draghi, *Il futuro della competitività Europea – Una strategia di competitività per l'Europa*, settembre 2024, osserva che “L'era della rapida crescita del commercio mondiale sembra essere passata, e le aziende dell'UE si trovano ad affrontare sia una maggiore concorrenza dall'estero che un minore accesso ai mercati esteri. Nel frattempo, la stabilità geopolitica sta diminuendo e le nostre dipendenze si sono rivelate vulnerabili”

[32] G. Noci, *Disordine: Le nuove coordinate del mondo*, 1<sup>a</sup> ed., Il Sole 24 Ore, 2025. L'Autore aggiunge, poi, che *“La globalizzazione, che avrebbe dovuto unire il mondo, si è trasformata in un'arena spietata dove ogni nazione lotta per accaparrarsi la fetta più grande di una torta che si restringe. Il commercio mondiale, che negli anni 2000 cresceva a un ritmo del 6%, oggi fatica a superare il 2%, mentre il reshoring e il decoupling economico stanno spezzando le vecchie catene del valore”*

[33] COM(2025) 30, del 29 gennaio 2025, *A Competitiveness Compass*

[34] COM(2025) 30, del 29 gennaio 2025, *A Competitiveness Compass*, in cui si legge che *“The Draghi Report, prepared at the request of Commission President von der Leyen, has provided a sharp analysis of Europe's predicament. The Report warns that Europe will no longer be able to rely on many of the factors that have supported growth in the past: strong external demand driven by an open global trade system, access to cheap and abundant fossil fuel energy, and the 'peace dividend' provided by a period of relative geopolitical stability, which allowed EU governments to spend on other priorities. Europe is losing its growth engines at the very moment when it faces massive investment needs for modernising its economy, financing the green and digital transition, and ensuring its security. The Draghi Report lays out a clear diagnosis and provides concrete recommendations to put Europe onto a different trajectory. It is time to turn to action. Competitiveness is front and centre of this mandate”*

[35] JOIN(2025) 977, del 3 dicembre 2025, *Joint Communication – Strengthening EU economic security*, in cui si legge che *“The risks to the EU's economic security are not new but have recently intensified: vulnerabilities are now more visible, more pressing, and more difficult to overlook. These risks include: - a growing instability in the global trade and investment environment, marked by the rise of disruptive trade measures and export restrictions to weaponise dependencies; - a proliferation of predatory practices targeting critical supply chains and technologies, undermining our industrial base, some of which (such as State-funded overcapacities) creating new dependencies; - the continued deterioration of the security landscape, including in the context of Russia's continuing war of aggression against Ukraine and the rise in hybrid attacks”*

[36] Geopolitical Risk Observatory (GRO), istituito all'interno del Centro di Ricerca "Franco Fontana" sul Cambiamento Strategico, presso l'Università Luiss Guido Carli, *White Paper - A Geopolitical Risk Index to map global challenges*, Luiss Report, Luiss Guido Carli University, giugno 2025

[37] World Economic Forum, *The Global Risks Report 2026*, XXI Edizione, gennaio 2026

[38] JOIN (2025) 977, del 3 dicembre 2025, *Joint Communication – Strengthening EU economic security*, in cui poi si legge che *"From disruptive tariffs and the weaponisation of dependencies to the arbitrary deployment of trade defence measures, major players are using economic levers to pursue their strategic and geopolitical objectives, putting the EU's security, public order, competitiveness and economy at risk"*

[39] JOIN (2025) 977, del 3 dicembre 2025, *Joint Communication – Strengthening EU economic security*

[40] JOIN (2023) 20, del 20 giugno 2023, *Comunicazione congiunta sulla strategia europea per la sicurezza economica*, dove le Istituzioni europee hanno evidenziato che *"La pandemia di COVID-19 ha messo in luce i rischi che catene di approvvigionamento altamente concentrate possono comportare per il funzionamento dell'economia europea. La guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina ha dimostrato come un'eccessiva dipendenza da un unico paese, in particolare un paese con valori, modelli e interessi sistematicamente divergenti, riduca le opzioni strategiche dell'Europa e metta a rischio le nostre economie e i nostri cittadini"*

[41] Geopolitical Risk Observatory (GRO), istituito all'interno del Centro di Ricerca "Franco Fontana" sul Cambiamento Strategico, presso l'Università Luiss Guido Carli, *White Paper - A Geopolitical Risk Index to map global challenges*, Luiss Report, Luiss Guido

[42] G. Noci, *Disordine: Le nuove coordinate del mondo*, 1ª ed., Il Sole 24 Ore, 2025

[43] JOIN (2023) del 20 giugno 2023, *Comunicazione congiunta sulla strategia europea per la sicurezza economica*, in cui, proprio commentando la pandemia da Covid-19 e la guerra in Ucraina, si legge che *"Questa esperienza ha anche rivelato, tuttavia, che in alcuni casi l'Europa non era sufficientemente preparata per i rischi nuovi ed emergenti sorti nel contesto geopolitico più impegnativo in cui ci troviamo"*

[44] COM (2025) 30 del 29 gennaio 2025, *A Competitiveness Compass for the EU*

[45] COM (2025) 977, del 3 dicembre 2025, *Joint Communication – Strengthening EU economic security*

[46] JOIN (2025) 977, del 3 dicembre 2025, *Joint Communication – Strengthening EU economic security*, in cui si legge che *"The EU already has many tools at its disposal to pursue this goal. These instruments must now be used strategically and, where needed, further improved, both to credibly deter threats to the EU's economic security before they arise and respond effectively when they do. Achieving this requires the Commission, European Parliament and Member States to work in lockstep and to cooperate closely with industry, towards an efficient and informed decision making. The EU is determined to make a more proactive, strategic and coordinated use of all available tools to build a strong, secure and resilient economy for the long term, and to operate effectively in the new geopolitical and geoeconomic conditions"*

*shaping global trade”*

[47] JOIN (2025) 977, del 3 dicembre 2025, *Joint Communication – Strengthening EU economic security*

[48] Regolamento UE 2022/2560 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, *relativo alle sovvenzioni estere del mercato interno*

[49] Regolamento UE 2022/1031 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 giugno 2022 *relativo all’accesso di operatori economici, beni e servizi di paesi terzi ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dell’Unione e alle procedure a sostegno dei negoziati sull’accesso di operatori economici, beni e servizi dell’Unione ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dei paesi terzi (strumento per gli appalti internazionali — IPI)*

[50] E. Letta, *Much More than a Market – Speed, security, solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, Aprile 2025

[51] E. Letta, *Much More than a Market – Speed, security, solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, Aprile 2025

[52] E. Letta, *Much More than a Market – Speed, security, solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, Aprile 2025

[53] Come rilevato in *incipit*, la base giuridica della disciplina europea dei contratti pubblici è l'art. 114, che consente all'UE l'adozione di misure di armonizzazione indirizzate proprio alla creazione ed al corretto funzionamento del mercato unico europeo.

[54] JOIN (2023) del 20 giugno 2023, *Comunicazione congiunta sulla strategia europea per la sicurezza economica*

[55] E. Letta, *Much More than a Market – Speed, security, solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for alla EU Citizens*, Aprile 2025

[56] Consiglio di Stato, sez. V, 25 gennaio 204, n. 802, *“Nell’attuale quadro normativo, soprattutto per effetto delle direttive UE di seconda e terza generazione, il contratto di appalto non è, infatti, soltanto un mezzo che consente all’amministrazione di procurarsi beni o di erogare servizi alla collettività, ma – per utilizzare categorie civilistiche – uno “strumento a plurimo impiego” funzionale all’attuazione di politiche pubbliche ulteriori rispetto all’oggetto negoziale immediato: in altre parole, uno strumento – plurifunzionale – di politiche economiche e sociali, con conseguenti ricadute sulla causa del provvedimento di scelta del contraente”*.

[57] Consiglio di Stato, sez. V, 25 gennaio 2024, n. 802

[58] La letteratura sul tema è sconfinata. Tra gli altri, si vedano F. De Leonardis, *L’uso strategico della contrattazione pubblica: tra GPP e obbligatorietà dei CAM*, in *Rivista*

Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, Anno 2020, Numero 3, in cui l'autore usa l'espressione "uso strategico" con esclusivo riguardo agli appalti verdi, affermando "...può dirsi compiuta, nel diritto nazionale, una vera e propria rivoluzione sulla strada della progressiva affermazione della tutela dell'ambiente (o c.d. "uso strategico" dei contratti pubblici)...l'art. l'art. 34 del D.lgs 50/2016 come modificato dal correttivo innanzi citato prevede oggi un vero e proprio obbligo generale delle amministrazioni di concludere contratti verdi o, comunque, di usare lo strumento contrattuale in modo strategico"; R. Caranta e S. Marroncelli, *Gli appalti pubblici tra mitigazione e resilienza: il contributo del GPP alla lotta contro i cambiamenti climatici*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2021, numero 1; A. Maltoni, *Contratti pubblici e sostenibilità ambientale: da un approccio "mandatory-rigido" ad uno di tipo "funzionale"?*, in CERIDAP, 2023, numero 3.

[59] Il *Green public procurement* viene definito dalla Commissione Europea nella COM (2008) 400 come "un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un impatto ambientale ridotto per l'intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con la stessa funzione primaria ma oggetto di una procedura di appalto diversa"

[60] C. Marzuoli e S. Torricelli, *La Dimensione sociale della contrattazione pubblica – disciplina dei contratti ed esternalizzati sostenibili*, Editoriale Scientifica. Sulla funzionalizzazione dei contratti pubblici verso obiettivi sociali si veda anche E. Caruso, *La tutela sociale del lavoro nell'aggiudicazione dei contratti pubblici*, in Diritto e Società, 2020, numero 1

[61] M. Montini, "La tutela del lavoro nella contrattazione pubblica", in C. Marzuoli e S. Torricelli, *La Dimensione sociale della contrattazione pubblica – disciplina dei contratti ed esternalizzati sostenibili*, Editoriale Scientifica

[62] G. M. Racca, "La contrattazione pubblica come strumento di politica industriale", in C. Marzuoli e S. Torricelli, *La Dimensione sociale della contrattazione pubblica – disciplina dei contratti ed esternalizzati sostenibili*, Editoriale Scientifica

[63] G. M. Racca, *“La contrattazione pubblica come strumento di politica industriale”*, in C. Marzuoli e S. Torricelli, *La Dimensione sociale della contrattazione pubblica – disciplina dei contratti ed esternalizzati sostenibili*, Editoriale Scientifica

[64] W.A. Jansenn, *Coherence of public procurement Legislation in the European Union – A study into the external coherence of the public procurement Directives and other legislative instruments regulating public procurement*, luglio 2025

[65] Nella stessa direzione *“the main objective of the rules of EU law in the field of public contracts” is “the free movement of goods and services and the opening up of public contracts to competition in all the Member States”* Case C-578/23, *Česká republika – Generální finanční a editelství*, paragraph 29; the Court refers to Case C-553/15, *Undis Servizi*, EU:C:2016:935, paragraph 28, and to Case C-3/19, *Asmel*, EU:C:2020:423, paragraph 58 (Caranta) Case C-264/18, *P. M. and Others*, ECLI:EU:C:2019:472, paragraph 24; the Court refers to Case C-507/03, *Commission v Ireland*, EU:C:2007:676, paragraph 27 and to the case-law therein cited

[66] 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*, agosto 2025, Università di Torino

[67] 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*, agosto 2025, Università di Torino, in cui si legge che *“main objective of the 2014 directives which goes beyond internal market considerations and focuses on the strategic use of procurement budgets”*. In questa direzione, nel Considerando E della *Risoluzione sugli appalti pubblici del 9 settembre 2025*, il Parlamento europeo osserva

che “la riforma del 2014 ha introdotto il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa al fine di incoraggiare il ricorso a criteri qualitativi, quali le considerazioni ambientali e sociali, nell’aggiudicazione degli appalti pubblici”

[68] 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*, agosto 2025, Università di Torino

[69] W.A. Jansenn, *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*, luglio 2025, Utrecht University & University of Groningen

[70] Nel *Rapporto sul futuro della Competitività europea*, Mario Draghi non sviluppa un’analisi puntuale e specifica della disciplina dei contratti pubblici, ma, analizzando i settori in cui occorre che l’Europa recuperi capacità di innovazione e produttività, individua i contratti pubblici come strumento chiave per favorire un’aggregazione della domanda a livello euro-unitario all’interno di settori e così favorire il perseguimento di tali obiettivi. Inoltre, mette anche in evidenza come “uno strumento per promuovere ulteriormente l’adozione dell’accesso aperto e dell’interoperabilità possono essere gli appalti pubblici, che dovrebbero rientrare nella proposta di revisione della Direttiva sugli appalti pubblici”.

[71] E. Letta, *Much More than a Market – Speed, security, solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for alla EU Citizens*, Aprile 2025, in cui l’Autore afferma che “Public procurement represents a key tool for disbursing public funds within the European Union and serves as a major catalyst for economic activity. Accounting for 14% of the EU's GDP and being a fundamental component of the Single Market, public procurement is crucial for realising the strategic goals of the European Union. Specifically, it is instrumental in enhancing the productivity, resilience, and sustainability of the EU economy, as well as ensuring the security of supply. Achieving the full potential of public procurement

*necessitates a completely integrated market within the EU”*

[72] U. Von Der Leyen, *Orientamenti politici per la prossima Commissione Europea 2024-2029*, 18 luglio 2024

[73] COM (2025) 30 del 29 gennaio 2025, *A Competitiveness Compass*, dove si legge che *“The public sector has a central role to play. In a context where other major players impose access restrictions to their markets and seek to boost manufacturing capacity in critical technologies, Europe must safeguard its own capacities. The Commission will propose the introduction of a European preference in public procurement for strategic sectors and technologies. Public procurement accounts for approximately 14% of EU”*

[74] COM (2025) 85 del 26 febbraio 2025, *Clean Industrial Deal: a joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*, in cui si mette in evidenza *“Public procurement policies are a powerful instrument to help overcome barriers to market entry and to support sustainable and resilient industrial ecosystems, jobs and value creation in the EU. Targeted mandates and non-price criteria for sustainability, resilience as well as EU content requirements in line with the Union’s international legal commitments can align national spending with the EU’s broader decarbonisation and competitiveness agenda, ensuring that public spending benefits, innovation, sustainability, prosperity and creation of high-quality jobs. This would also be a clear incentive for manufacturers to ramp up sustainable and resilient production”*

[75] JOIN (2023) 20, del 20 giugno 2023, *Comunicazione congiunta sulla strategia europea per la sicurezza economica*, aggiornata poi con JOIN (2025) 977, del 3 dicembre 2025, *Joint Communication – Strengthening EU economic security*

[76] Questo dato che compare, *inter alia*, in: E. Letta, *Much More than a Market – Speed, security, solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for alla EU Citizens*, Aprile 2025; COM (2025) 30 del 29 gennaio 2025, *A Competitiveness Compass*; Risoluzione del Parlamento europeo del 9 settembre 2025 sugli appalti pubblici (2024/2103(INI));

[77] COM (2025) 85, del 26 febbraio 2025, *Clean Industrial Deal: a joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*

[78] W.A. Jansenn, *From Draghi, to Letta, to reforming public procurement directives: has sustainability left the building*, European Law Blog, 20 marzo 2025

[79] E. Letta, *Much More than a Market – Speed, security, solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for alla EU Citizens*, Aprile 2025

[80] U. Von Der Leyen, *Orientamenti politici per la prossima Commissione Europea 2024-2029*, 18 luglio 2024

[81] Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo sugli appalti pubblici 2024/2103*, del 9 settembre 2025

[82] Il capitolo dedicato ai contratti pubblici del Rapporto Letta si intitola proprio “A more

*European and more strategic public procurement market*”. L’espressione torna in quasi tutti gli atti di *policy* citati, da ultimo anche nella Risoluzione del Parlamento europeo sugli appalti pubblici, del 9 settembre 2025, in cui ci si riferisce in più punti agli “*appalti pubblici strategici*” (es. Considerando AC) o ad “*un uso rafforzato e strategico degli appalti pubblici*” (es. Obiettivo strategico X), nell’ottica di “*sostenere l’economia dell’UE e la sua capacità di resilienza*”

[83] L’avvio del processo di revisione delle Direttive del 2014 – atteso da qualche anno – è stato annunciato U. Von Der Leyen, negli *Orientamenti politici per la prossima Commissione Europea 2024-2029*, 18 luglio 2024. Riferimenti a questo processo, in chiave strategica, soprattutto con riguardo al principio del *Made in Europe*, si ritrovano in quasi tutti gli atti di *policy*.

[84] Nella *Risoluzione del Parlamento europeo sugli appalti pubblici 2024/2103*, del 9 settembre 2025, si legge che “*gli appalti pubblici dovrebbero essere utilizzati come un’importante leva strategica per promuovere la creazione di valore aggiunto all’interno dell’UE, potenziando in tal modo la resilienza industriale e la sostenibilità delle catene di approvvigionamento*”

[85] *Risoluzione del Parlamento europeo sugli appalti pubblici 2024/2103*, del 9 settembre 2025

[86] *Risoluzione del Parlamento europeo sugli appalti pubblici 2024/2103*, del 9 settembre 2025, in cui, tra gli obiettivi strategici verso cui le direttive di terza generazione dovranno orientare i contratti pubblici figura “*...la necessità di rafforzare il mercato unico e l’autonomia strategica dell’UE introducendo una preferenza per i beni e i servizi europei in settori strategici mirati*”. In quest’ottica il Parlamento si dichiara favorevole “*a valutare in che modo gli appalti possano fungere da strumento mirato per stimolare la domanda di prodotti e tecnologie innovativi e sostenibili realizzati in Europa e per ancorare la capacità industriale all’interno dell’UE*”. Ancora, “*riconosce il potenziale dei criteri relativi al contenuto dell’UE o alla resilienza, se concepiti in modo proporzionato, per sostenere la sicurezza*”

*dell'approvvigionamento a lungo termine in settori sensibili". Pertanto, il Parlamento europeo ha chiesto che "nel contesto della prossima revisione del quadro in materia di appalti pubblici, la Commissione effettui una valutazione d'impatto approfondita sulle modalità che consentirebbero di privilegiare il principio della "preferenza europea" negli appalti pubblici relativi a settori strategici, nonché sulle possibili implicazioni, in modo da garantire la continuità delle capacità critiche negli Stati membri e da rafforzare la resilienza, la sicurezza, la competitività e l'autonomia strategica"*

[87] W.A. Jansenn, *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*, luglio 2025, Utrecht University & University of Groningen

[88] *Risoluzione del Parlamento europeo sugli appalti pubblici 2024/2103*, del 9 settembre 2025

[89] COM (2025) 30, del 29 gennaio 2025, *A Competitvness Compass*;

[90] COM (2025) 30, del 29 gennaio 2025, *A Competitvness Compass*

[91] COM (2025) 30, del 29 gennaio 2025, *A Competitvness Compass*

[92] Gli artt. 25 della Direttiva 24/2014 e 43 Direttiva 25/2014 prevedono che *“Nella misura in cui sono contemplati dagli allegati 1,2,4 e 5 e dalle note generali dell’appendice 1 dell’Unione europea dell’AAP e dagli altri accordi internazionali a cui l’Unione è vincolata, le amministrazioni aggiudicatrici accordano ai lavori, alle forniture e agli operatori economici di tali accordi un trattamento non meno favorevole di quello concesso ai lavori, alle forniture, ai servizi e agli operatori economici dell’Unione”*

[93] L’Accordo sugli Appalti Pubblici è stato sottoscritto il 15 aprile 1994, nell’ambito dell’Accordo che ha istituito l’Organizzazione Mondiale del Commercio – OMC (World Trade Organization - WTO) a Marrakech ed è entrato in vigore nel 1995. L’adesione è avvenuta formalmente con decisione del Consiglio n. 94/800/CE del 22 aprile 1994. L’Accordo è stato modificato in data 2.12.13 con decisione del Consiglio dell’Unione Europea, n. 2014/115/UE del 2 dicembre 2013

[94] Comunicazione della Commissione UE 2019/C 271/02, *Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell’UE*, del 13 agosto 2019

[95] CGUE, sentenza nella causa C-266/22, CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd, Astra Vagoane C?I?tori SA contro Autoritatea pentru Reform? Feroviar?, Alstom Ferroviaria SpA, del 13 marzo 2025. In questo senso anche CGUE, sentenza nella causa C-652/22, Kolin In?aat Turizm Sanayi ve Ticaret, del 22 ottobre 2024. Non a ca, nella Risoluzione del Parlamento *“considerando che le sentenze della CGUE sulla partecipazione di offerenti stranieri alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici dell’UE (cause C-652/22 e C-266/22) chiariscono che gli offerenti stranieri provenienti da paesi che non hanno concluso un accordo multilaterale, plurilaterale o bilaterale non godono di un accesso garantito al mercato degli appalti dell’UE; che la CGUE ha ribadito la competenza esclusiva dell’UE in questo settore e ha confermato che, in assenza di tali accordi, le amministrazioni aggiudicatrici possono, conformemente al diritto dell’UE, limitare o escludere tali offerenti, circostanza che può portare a pratiche nazionali divergenti”*

[96] CGUE, sentenza nella causa C-266/22, CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd, Astra Vagoane C?I?tori SA contro Autoritatea pentru Reform? Feroviar?, Alstom Ferroviaria SpA, del 13 marzo 2025 *“Qualsiasi atto di portata generale avente per obiettivo specifico di stabilire, per gli operatori economici di un paese terzo, tali modalità di esclusione o di accesso rientra nella competenza esclusiva dell’Unione a titolo dell’articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE nel settore della politica commerciale comune”*

[97] CGUE, sentenza nella causa C-266/22, CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd, Astra Vagoane C?I?tori SA contro Autoritatea pentru Reform? Feroviar?, Alstom Ferroviaria SpA, del 13 marzo 2025, in cui I Corte ha affermato che *“è vietato agli Stati membri legiferare nel settore della politica commerciale comune, la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale che impone all’amministrazione aggiudicatrice di escludere tali operatori economici non poteva essere applicata”*

[98] *Ex multis*, Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 3721 del 2 maggio 2025

[99] Comunicazione della Commissione UE 2019/C 271/02, *Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE*, del 13 agosto 2019

[100] Regolamento UE 2022/1031 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23giugno 2022 *relativo all’accesso di operatori economici, beni e servizi di paesi terzi ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dell’Unione e alle procedure a sostegno dei negoziati sull’accesso di operatori economici, beni e servizi dell’Unione ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dei paesi terzi (strumento per gli appalti internazionali — IPI)*

[101] Regolamento UE 2022/1031 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23giugno 2022,

*relativo all'accesso di operatori economici, beni e servizi di paesi terzi ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dell'Unione e alle procedure a sostegno dei negoziati sull'accesso di operatori economici, beni e servizi dell'Unione ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dei paesi terzi (strumento per gli appalti internazionali — IPI)*

[\[102\]](#) Strumento per gli appalti internazionali

[\[103\]](#) Il Considerando numero 7 del Regolamento IPI recita: “*Se un paese terzo è parte dell'accordo sugli appalti pubblici dell'OMC o ha concluso con l'Unione un accordo commerciale che comprende disposizioni in materia di appalti pubblici, la Commissione dovrebbe applicare i meccanismi di consultazione o le procedure di risoluzione delle controversie indicati in tali accordi qualora le pratiche restrittive si riferiscano ad appalti pubblici contemplati da impegni in materia di accesso al mercato assunti da tale paese terzo nei confronti dell'Unione*” Regolamento

[\[104\]](#) L'art. 1 par. 1 del Regolamento IPI prevede che “*Il presente regolamento stabilisce misure relative agli appalti non contemplati, destinate a migliorare l'accesso di operatori economici, beni e servizi dell'Unione ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dei paesi terzi. Fissa procedure che permettono alla Commissione di condurre indagini su presunte misure o pratiche di paesi terzi nei confronti degli operatori economici, dei beni e dei servizi dell'Unione e di avviare consultazioni con i paesi terzi in questione*”

[\[105\]](#) Art. 1 par. 1 del Regolamento IPI

[\[106\]](#) *Conformemente alle direttive 2014/23/UE (4), 2014/24/UE (5) e 2014/25/UE (6) del Parlamento europeo e del Consiglio e come chiarito dalla comunicazione della Commissione*

*del 24 luglio 2019, dal titolo «Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE», gli operatori economici di paesi terzi che non hanno alcun accordo che preveda l'apertura del mercato degli appalti dell'Unione o i cui beni, servizi e lavori non sono contemplati in un tale accordo non hanno un accesso garantito alle procedure di appalto nell'Unione e possono essere esclusi.*

[\[107\]](#) Comunicazione della Commissione UE 2019/C 271/02, *Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE*, del 13 agosto 2019

[\[108\]](#) L'art. 5 del Regolamento IPI, rubricato "Indagini e consultazioni", al co. 1 prevede che "Di propria iniziativa o sulla base di una denuncia motivata di una parte interessata dell'Unione o di uno Stato membro, la Commissione può avviare un'indagine su una presunta misura o pratica di un paese terzo mediante la pubblicazione di un avviso nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Tale avviso di apertura comprende la valutazione preliminare della Commissione relativa alla misura o pratica del paese terzo e invita le parti interessate e gli Stati membri a fornire alla Commissione tutte le informazioni pertinenti entro un termine prestabilito"

[\[109\]](#) L'art. 6 del Regolamento IPI, rubricato "Misure", al co. 1 recita "qualora, a seguito di un'indagine e delle consultazioni di cui all'articolo 5, la Commissione accerti l'esistenza di una misura o pratica di un paese terzo, se lo ritiene nell'interesse dell'Unione, adotta una misura IPI mediante un atto di esecuzione. Tale atto di esecuzione è adottato secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 11, paragrafo 2", chiarendo al co. 2 che "Per decidere se l'adozione di una misura IPI sia nell'interesse dell'Unione sono valutati tutti i diversi interessi nel loro complesso, compresi quelli degli operatori economici dell'Unione. Le misure IPI non sono adottate se la Commissione, in base a tutte le informazioni disponibili, conclude che l'adozione di tali misure non è nell'interesse dell'Unione".

[\[110\]](#) Ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. i) del Regolamento IPI, una misura o pratica è un provvedimento legislativo, regolamentare o amministrativo, una procedura o prassi o una combinazione degli stessi o applicato da autorità pubbliche o singole amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori a qualsiasi livello

[\[111\]](#) Commissione europea, C/2024/2973, *Avviso di apertura di un'indagine a norma dello strumento per gli appalti internazionali riguardante misure e pratiche della Repubblica popolare cinese nel mercato degli appalti pubblici dei dispositivi medici*, del 24 aprile 2024.

[\[112\]](#) Ai sensi dell'art. 6 par. 1 del Regolamento IPI *“Qualora, a seguito di un'indagine e delle consultazioni di cui all'articolo 5, la Commissione accerti l'esistenza di una misura o pratica di un paese terzo, se lo ritiene nell'interesse dell'Unione, adotta una misura IPI mediante un atto di esecuzione. Tale atto di esecuzione è adottato secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 11, paragrafo 2”* e ai sensi del par. 2 *“Per decidere se l'adozione di una misura IPI sia nell'interesse dell'Unione sono valutati tutti i diversi interessi nel loro complesso, compresi quelli degli operatori economici dell'Unione. Le misure IPI non sono adottate se la Commissione, in base a tutte le informazioni disponibili, conclude che l'adozione di tali misure non è nell'interesse dell'Unione”*. Inoltre, sempre con riguardo alla determinazione dell'interesse dell'Unione, al Considerando 20 del Regolamento IPI si legge che *“Per determinare se una misura IPI sia nell'interesse dell'Unione, dovrebbero essere valutati i diversi interessi nel loro complesso, compresi quelli degli operatori economici dell'Unione. La Commissione dovrebbe ponderare le conseguenze dell'adozione di una siffatta misura rispetto al suo impatto sugli interessi più ampi dell'Unione. È importante prestare particolare attenzione all'obiettivo generale di conseguire la reciprocità aprendo i mercati dei paesi terzi e migliorare le opportunità di accesso al mercato per gli operatori economici dell'Unione. Dovrebbe inoltre essere preso in considerazione l'obiettivo di limitare eventuali oneri amministrativi superflui per le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori nonché per gli operatori economici”*

[\[113\]](#) Considerando 20 del Regolamento IPI, espressamente richiamato anche nel Regolamento di esecuzione (UE) 2025/1197, *“che istituisce una misura dello strumento per gli appalti internazionali che limita l'accesso degli operatori economici e dei dispositivi medici originari della Repubblica popolare cinese al mercato degli appalti pubblici di dispositivi medici dell'UE a norma del regolamento (UE) 2022/1031 del Parlamento europeo e del Consiglio”*,

del 19 giugno 2025

[\[114\]](#) Ai sensi dell'art. 6 par. 3 lett. b) del Regolamento IPI, la misura IPI è determinata tenendo conto anche della “*disponibilità di fonti di approvvigionamento alternative per i beni e i servizi in questione, al fine di evitare o ridurre al minimo gli impatti negativi rilevanti sulle amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori*”

[\[115\]](#) Art. 6 par. 3 lett. b) del Regolamento IPI

[\[116\]](#) JOIN (2023) del 20 giugno 2023, *Comunicazione congiunta sulla strategia europea per la sicurezza economica*

[\[117\]](#) JOIN (2023) del 20 giugno 2023, *Comunicazione congiunta sulla strategia europea per la sicurezza economica*

[\[118\]](#) Art. 6 co. 9 Regolamento IPI

[\[119\]](#) Commissione europea, Comunicato stampa, *La Commissione avvia la prima indagine nel quadro dello strumento dell'UE per gli appalti internazionali*, Bruxelles, 24 aprile 2024

[\[120\]](#) Considerando 20 del Regolamento IPI, che recita “*Per determinare se una misura IPI sia nell’interesse dell’Unione, dovrebbero essere valutati i diversi interessi nel loro complesso, compresi quelli degli operatori economici dell’Unione. La Commissione dovrebbe ponderare le conseguenze dell’adozione di una siffatta misura rispetto al suo impatto sugli interessi più ampi dell’Unione. È importante prestare particolare attenzione all’obiettivo generale di conseguire la reciprocità aprendo i mercati dei paesi terzi e migliorare le opportunità di accesso al mercato per gli operatori economici dell’Unione. Dovrebbe inoltre essere preso in considerazione l’obiettivo di limitare eventuali oneri amministrativi superflui per le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori nonché per gli operatori economici.* Il considerando 20 del Regolamento IPI è espressamente richiamato nel Regolamento di esecuzione (UE) 2025/1197.

[\[121\]](#) Commissione europea, C/2024/2973, *Avviso di apertura di un’indagine a norma dello strumento per gli appalti internazionali riguardante misure e pratiche della Repubblica popolare cinese nel mercato degli appalti pubblici dei dispositivi medici*, del 24 aprile 2024.

[\[122\]](#) Commissione europea, C/2024/2973, *Avviso di apertura di un’indagine a norma dello strumento per gli appalti internazionali riguardante misure e pratiche della Repubblica popolare cinese nel mercato degli appalti pubblici dei dispositivi medici*, del 24 aprile 2024.

[\[123\]](#) Commissione europea, Regolamento di esecuzione (UE) 2025/1197, “*che istituisce una misura dello strumento per gli appalti internazionali che limita l’accesso degli operatori economici e dei dispositivi medici originari della Repubblica popolare cinese al mercato degli appalti pubblici di dispositivi medici dell’UE a norma del regolamento (UE) 2022/1031 del Parlamento europeo e del Consiglio*”, del 19 giugno 2025

[\[124\]](#) COM (2025) 5, *Relazione della Commissione a norma dell’articolo 5, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2022/1031 sull’indagine a norma dello strumento per gli appalti internazionali riguardante misure e pratiche della Repubblica popolare cinese nel mercato degli appalti pubblici dei dispositivi medici*, del 14 gennaio 2025, Bruxelles

[\[125\]](#) Commissione europea, Regolamento di esecuzione (UE) 2025/1197, *che istituisce una misura dello strumento per gli appalti internazionali che limita l'accesso degli operatori economici e dei dispositivi medici originari della Repubblica popolare cinese al mercato degli appalti pubblici di dispositivi medici dell'UE a norma del regolamento (UE) 2022/1031 del Parlamento europeo e del Consiglio*", del 19 giugno 2025

[\[126\]](#) COM (2025) 5, *Relazione della Commissione a norma dell'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2022/1031 sull'indagine a norma dello strumento per gli appalti internazionali riguardante misure e pratiche della Repubblica popolare cinese nel mercato degli appalti pubblici dei dispositivi medici*, del 14 gennaio 2025, Bruxelles

[\[127\]](#) COM (2025) 5, *Relazione della Commissione a norma dell'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2022/1031 sull'indagine a norma dello strumento per gli appalti internazionali riguardante misure e pratiche della Repubblica popolare cinese nel mercato degli appalti pubblici dei dispositivi medici*, del 14 gennaio 2025, Bruxelles

[\[128\]](#) COM (2025) 5, *Relazione della Commissione a norma dell'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2022/1031 sull'indagine a norma dello strumento per gli appalti internazionali riguardante misure e pratiche della Repubblica popolare cinese nel mercato degli appalti pubblici dei dispositivi medici*, del 14 gennaio 2025

[\[129\]](#) COM (2025) 5, *Relazione della Commissione a norma dell'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2022/1031 sull'indagine a norma dello strumento per gli appalti internazionali riguardante misure e pratiche della Repubblica popolare cinese nel mercato degli appalti pubblici dei dispositivi medici*, del 14 gennaio 2025, Bruxelles, in cui si legge che "in quanto favoriscono sistematicamente l'acquisto di prodotti nazionali a scapito di quelli

*importati o rendono soggetta a procedure discriminatorie la partecipazione degli operatori economici dell'Unione agli appalti. Impedendo l'acquisto di dispositivi medici importati tranne quando, ad esempio, i dispositivi da acquistare non sono disponibili nel territorio della Repubblica popolare cinese, tali restrizioni e pratiche all'importazione privano i produttori dell'Unione di dispositivi medici di qualsiasi opportunità commerciale, o almeno di opportunità significative, nel mercato degli appalti della RPC. Tale impatto negativo è ulteriormente inasprito dalla definizione di obiettivi di acquisto nazionale per le amministrazioni aggiudicatrici. Inoltre, anche quando è concesso l'accesso a tale mercato, vengono spesso imposte condizioni che privano i produttori dell'Unione di un'equa possibilità di partecipazione, come l'obbligo di dare accesso alle loro tecnologie. Infine, le pratiche adottate nel quadro dell'appalto centralizzato di dispositivi medici inducono gli offerenti a presentare offerte anormalmente basse che non sono sostenibili per imprese a scopo di lucro. I documenti accessibili al pubblico indicano anche che gli appalti centralizzati sono utilizzati per sostenere le imprese nazionali. Tale pratica crea una concorrenza sleale nel mercato degli appalti dei dispositivi medici della RPC e comporta l'esclusione di fatto dei fornitori esteri*

[\[130\]](#) COM (2025) 5, *Relazione della Commissione a norma dell'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2022/1031 sull'indagine a norma dello strumento per gli appalti internazionali riguardante misure e pratiche della Repubblica popolare cinese nel mercato degli appalti pubblici dei dispositivi medici*, del 14 gennaio 2025, in cui la Commissione europea mette in luce che “Il fondamento di questo sistema complessivo è l'articolo 10 della legge sugli appalti pubblici, che è al centro della politica del "compra cinese" attuata dal governo della RPC. Questa disposizione crea un obbligo giuridicamente vincolante per gli enti aggiudicatori di acquistare dispositivi medici nazionali anziché importati ogniqualvolta entrambi i tipi di dispositivi medici siano in concorrenza e i dispositivi medici nazionali costituiscano un'alternativa ragionevole”

[\[131\]](#) L'art. 1 del *Regolamento di esecuzione*, dispone la misura IPI, delineandone il perimetro applicativo, sia sul versante soggettivo – tutti gli operatori originari della Repubblica popolare cinese – sia su quello oggettivo – tutti i tipi di dispositivi medici nell'ambito di tutte le procedure di gara di valore stimato pari o superiore a 5 000 000 EUR. L'art. 1 dispone “1. Una misura dello strumento per gli appalti internazionali («misura IPI»), sotto forma di esclusione delle offerte presentate da tutti gli operatori economici originari della Repubblica popolare cinese ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 6, lettera b), del regolamento (UE) 2022/1031, è imposta in tutte le procedure di appalto pubblico nell'Unione aventi per oggetto l'acquisto di dispositivi medici che rientrano nei codici CPV da 33100000-1 a 33199000-1 quali definiti nel regolamento (CE) n. 2195/2002 e di valore stimato pari o superiore a 5 000 000 EUR al netto dell'IVA. 2. La misura IPI di cui al paragrafo 1 si applica a tutte le amministrazioni

*aggiudicatrici e a tutti gli enti aggiudicatori dell'Unione, fatto salvo l'articolo 7 del regolamento (UE) 2022/1031"*

[\[132\]](#) Nel Regolamento di esecuzione, la Commissione, nell'ambito della valutazione di proporzionalità della misura e, segnatamente, nel valutare l'adeguatezza dello strumento allo scopo, motiva come segue l'inefficacia di misura diversa consistente nel mero adeguamento del punteggio: *"l'imposizione di un adeguamento del punteggio delle offerte presentate da operatori economici originari della RPC (25) avrebbe solo un effetto limitato e, in ogni caso, non correggerebbe in modo efficace il livello di restrizione all'accesso individuato. Infatti, a norma dell'articolo 6, paragrafi 7 e 8, del regolamento IPI, questa forma di misura IPI potrebbe incidere solo in una certa misura sulla valutazione e sulla classifica delle offerte: fino al 50 % per le procedure di gara basate sul miglior rapporto qualità/prezzo, ed eventualmente fino al 100 % per le gare d'appalto basate unicamente sui prezzi. Una misura IPI sotto forma di adeguamento del punteggio includerebbe pertanto variazioni della misura in cui gli operatori economici e i dispositivi medici originari della RPC potrebbero essere esclusi dal mercato degli appalti pubblici dell'Unione, in quanto non consentirebbe alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori di escludere sistematicamente gli operatori originari della RPC. La misura non porrebbe pertanto rimedio alla restrizione all'accesso per gli operatori economici e i dispositivi medici dell'Unione, costituita dall'esclusione individuata dei dispositivi medici e degli operatori economici dell'Unione nella RPC"*

[\[133\]](#) Commissione europea, Regolamento di esecuzione (UE) 2025/1197, *che istituisce una misura dello strumento per gli appalti internazionali che limita l'accesso degli operatori economici e dei dispositivi medici originari della Repubblica popolare cinese al mercato degli appalti pubblici di dispositivi medici dell'UE a norma del regolamento (UE) 2022/1031 del Parlamento europeo e del Consiglio*", del 19 giugno 2025

[\[134\]](#) Commissione europea, Regolamento di esecuzione (UE) 2025/1197, *che istituisce una misura dello strumento per gli appalti internazionali che limita l'accesso degli operatori economici e dei dispositivi medici originari della Repubblica popolare cinese al mercato degli appalti pubblici di dispositivi medici dell'UE a norma del regolamento (UE) 2022/1031 del Parlamento europeo e del Consiglio*", del 19 giugno 2025

[\[135\]](#) Commissione europea, Regolamento di esecuzione (UE) 2025/1197, *che istituisce una misura dello strumento per gli appalti internazionali che limita l'accesso degli operatori economici e dei dispositivi medici originari della Repubblica popolare cinese al mercato degli appalti pubblici di dispositivi medici dell'UE a norma del regolamento (UE) 2022/1031 del Parlamento europeo e del Consiglio*", del 19 giugno 2025

[\[136\]](#) Commissione europea, Regolamento di esecuzione (UE) 2025/1197, *che istituisce una misura dello strumento per gli appalti internazionali che limita l'accesso degli operatori economici e dei dispositivi medici originari della Repubblica popolare cinese al mercato degli appalti pubblici di dispositivi medici dell'UE a norma del regolamento (UE) 2022/1031 del Parlamento europeo e del Consiglio*", del 19 giugno 2025

[\[137\]](#) Commissione europea, Regolamento di esecuzione (UE) 2025/1197

[\[138\]](#) Commissione europea, Regolamento di esecuzione (UE) 2025/1197

[\[139\]](#) Commissione europea, Regolamento di esecuzione (UE) 2025/1197

[\[140\]](#) Il termine "Mercosur", che è l'acronimo di "*Mercado Comùn del Sur*", individua un blocco economico e commerciale sudamericano, composto da Brasile, Argentina, Paraguay ed Uruguay, istituito nel 1991 con il Trattato di Asunción, con l'obiettivo di creare un mercato comune sul modello europeo. Costituisce il più grande mercato integrato dell'America Latina.

[141] Questa è l'espressione utilizzata dal Primo Ministro indiano, Narendra Modi, nell'annunciare lo storico Accordo commerciale di Libero Scambio tra Unione Europea ed India. L'espressione è stata poi ripresa anche da U. Von der Leyen.

[142] Occorre chiarire che la conclusione dei negoziati non coincide con l'entrata in vigore: il testo, infatti, è soggetto alle fasi di "*legal scrubbing*", traduzione e completamento delle procedure interne, e diviene vincolante sul piano del diritto internazionale solo all'esito delle rispettive procedure di approvazione/ratifica. La Commissione, nel pubblicare i testi, chiarisce espressamente che essi sono diffusi a fini informativi e possono subire modifiche in sede di revisione giuridica; l'accordo diverrà definitivo solo alla firma e, soprattutto, dopo il completamento delle procedure interne necessarie all'entrata in vigore

[143] JOIN (2023) 20, del 20 giugno 2023, *Comunicazione congiunta sulla strategia europea per la sicurezza economica*

[144] E. Letta, *Much More than a Market – Speed, security, solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for alla EU Citizens*, aprile 2025

[145] R. Caranta, in *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*, agosto 2025, Università di Torino

[146] M. Draghi, *Il futuro della competitività Europea – Una strategia di competitività per l’Europa*, settembre 2024, in cui si legge che “L’attuale prassi di applicazione della politica di concorrenza non pone l’accento sulla sicurezza, sulla resilienza e sui relativi rischi di perturbazione dell’economia dell’UE. Sebbene gli aspetti della sicurezza e della resilienza siano in qualche modo presi in considerazione nella valutazione della concorrenza (ad esempio quando si esamina la redditività delle imprese, le forniture al mercato lungo la catena di approvvigionamento), questi elementi dovrebbero avere un peso maggiore nelle valutazioni della concorrenza, poiché sono diventati sempre più importanti nel mondo di oggi. Una valutazione della sicurezza e della resilienza potrebbe essere effettuata quando queste dimensioni sono rilevanti e per i settori e le imprese strategiche, ma dovrebbe essere effettuata al di fuori dell’unità Concorrenza (ad esempio da un Organismo di valutazione della resilienza). Questa valutazione dovrebbe poi essere utilizzata come input per la DG COMP come criterio aggiuntivo di interesse pubblico. Affinché questa nuova valutazione sia utile per migliorare la sicurezza e la resilienza dello spazio economico dell’UE, senza però creare troppa burocrazia aggiuntiva nell’applicazione della politica di concorrenza, tale valutazione dovrebbe essere richiesta esclusivamente per quei settori in cui le dimensioni della sicurezza e della resilienza sono particolarmente cruciali. Queste aree includono la sicurezza, la difesa, l’energia e lo spazio (ad esempio nelle decisioni sul duplice uso). Per le decisioni in queste aree, l’interesse pubblico relative a sicurezza e resilienza dovrebbero quindi essere soppesate insieme ad altre considerazioni. Infine, nel concepire i propri rimedi, la DG COMP dovrebbe anche mirare a non indebolire e, ove possibile, a rafforzare la sicurezza e la resilienza”.

[147] L’espressione è stata utilizzata dalla giurisprudenza amministrativa nazionale per descrivere la funzione del principio del risultato, sancito dall’art. 1 D.lgs. 36/2023, quale criterio fondamentale di esercizio del potere amministrativo, oltre che di interpretazione delle disposizioni del codice dei contratti pubblici. Questa espressione particolarmente felice – come spesso sono le formulazioni sintetiche e brillanti del giudice amministrativo italiano – pare adattarsi perfettamente al nuovo principio, in via di formazione, della Competitività.

[148] Direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 *relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e di servizi*; Direttiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 *che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali*

