



Completare il puzzle della riforma europea degli appalti pubblici: Verso un sistema europeo di qualificazione degli operatori economici?

Karolis Granickas, Francesco Nicoli, Manfred Hafner, Desiderio Berdini

Completare il puzzle della riforma europea degli appalti pubblici: Verso un sistema europeo di qualificazione degli operatori economici?

Autori

Karolis Granickas, Open Contracting Partnership (kgranickas@open-contracting.org)

Francesco Nicoli, Politecnico di Torino (francesco.nicoli@polito.it)

Manfred Hafner, Johns Hopkins University SAIS-Europe (mhafner@jhu.edu)

Desiderio Berdini, CQOP¹ (D.Berdini@cqop.it)

Abstract

Le imminenti riforme europee degli appalti pubblici coincidono con un più ampio passaggio verso un ruolo più strategico dello Stato, in cui gli appalti sono sempre più chiamati a garantire sostenibilità, resilienza, innovazione e, nei settori sensibili, la preferenza europea, parallelamente al miglior rapporto qualità-prezzo. Il presente documento sostiene che la qualificazione degli operatori economici costituisca una variabile progettuale cruciale ma ancora poco approfondita, in particolare negli appalti di lavori e infrastrutture. Il documento elabora un quadro analitico per valutare i sistemi di qualificazione secondo tre dimensioni – costruzione della fiducia, costo ed effetti sui tempi – applicandolo al sistema SOA italiano, il più avanzato regime di prequalificazione obbligatoria per lavori pubblici nell'UE. L'analisi combina una valutazione giuridica e istituzionale con prove originali raccolte da indagini svolte nel dicembre 2025 presso imprese di costruzione italiane certificate SOA. I risultati dimostrano che la partecipazione transfrontaliera diretta rimane estremamente limitata ed è ostacolata principalmente da asimmetrie informative e duplicazione amministrativa, piuttosto che da discriminazioni nella fase di aggiudicazione. Il documento dimostra che la qualificazione pre-gara riutilizzabile a efficacia costitutiva può ridurre i costi pubblici di verifica, comprimere i tempi di aggiudicazione e rafforzare la fiducia. In conclusione vengono delineati tre percorsi di policy per l'UE: rafforzamento del riconoscimento reciproco della documentazione comprovante la qualificazione, un sistema abilitato dall'UE di organismi armonizzati di qualificazione degli operatori economici che rilasciano passaporti riutilizzabili e la creazione di un'Autorità europea per la qualificazione degli operatori economici ("EuroSOA").

¹ Informativa finanziaria. Il presente documento è stato finanziato da CQOP SOA. Gli autori hanno mantenuto piena indipendenza durante l'intero processo di redazione.

Foreword by Giuseppe Busia, President of the Italian National Anti-Corruption Authority (ANAC)

Amid growing anticipation surrounding the imminent reform of European public procurement, this paper offers a valuable contribution to one of the Union's most strategic challenges: establishing a competitive and transparent procurement market capable of supporting Europe's ambitions for resilience, innovation and sustainable growth. Central to this is the idea that the Single Market for public contracts is incomplete without interoperable and trusted systems for qualifying suppliers.

The authors rightly elevate supplier qualification from a technical formality to a foundational pillar of procurement governance. Just as qualifying contracting authorities ensures professionalism and accountability, qualifying economic operators safeguards competition based on verified quality. Far from being a bureaucratic burden or a barrier to cross-border participation, quality assessment emerges as a driver of innovation and fair competition.

Among the various approaches adopted across Europe, the Italian model is one of the most noteworthy. Italy's SOA system provides a rigorous certification process to verify the legal, financial and technical requirements for participating in public works. Mandatory for contracts of works above €150,000, it ensures that only qualified operators may compete in construction and infrastructure tenders. Certification is entrusted to independent, authorised bodies (SOAs), operating under the supervision of the National Anti-Corruption Authority, which guarantees the integrity of the entire process.

The paper's exploration of the Italian model as a potential blueprint for Europe is particularly interesting. It shows how reusable prequalification can minimise administrative burdens, speed up award timelines, and foster trust: three key objectives of ongoing EU reform.

In this perspective, digitalisation proves decisive.

Since 1 January 2024, the entire procurement cycle in Italy must run on certified platforms interoperable with the National Database of Public Contracts. Within this framework, the enhanced Virtual Dossier of Economic Operators represents a significant development: qualification can now rely on dynamic, continuously updated digital evidence rather than static certifications. As much of the data required by certification bodies is already included in the Virtual Dossier, the system's architecture should evolve accordingly, towards two directories.

Firstly, SOAs can draw on the Virtual Dossier for their audits. This will make their work progressively simpler. At the same time, they will be allowed to upload into the Virtual Dossier the data they verify that is not already held in public databases, including private certificates of execution of works (CEs). The transition from paper-based certifications to data-based verification will streamline processes, eliminate duplication and lower costs.

Secondly, since basic legal and economic requirements could be verified through the Virtual Dossier, the SOA system should increasingly focus on assessing a company's actual capacity, including organisational strength, technical expertise and fulfilment capability. This approach aligns with the original intent of the Italian Public Contracts Code (art. 109), designed to reward firms that invest in professionalism and performance. A system able to recognise excellence would strengthen the sector and raise competitive standards.

In view of upcoming reforms, this evolution provides Europe with valuable insights, since the Union already has the foundations for a more integrated approach. Existing tools such as e-Certis and the ESPD, though useful, remain underutilised. By expanding their scope, the Union could establish reusable and interoperable pan-European qualification documents, reducing fragmentation and strengthening mutual trust among Member States. Digitalisation

is therefore essential to simplify tender participation for economic operators, as well as the work of SOAs – and clearly, the work of contracting authorities in the services and supplies sectors, to which the system created with Virtual Dossier would equally apply – and to improve the quality and consistency of assessments. Furthermore, by transforming data into interoperable evidence, digitalisation provides the connective tissue capable of uniting national systems into a truly integrated European framework.

Giuseppe Busia

President ANAC

Roma, February 6th 2026



Prefazione di Giuseppe Busia, Presidente dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

In un contesto di crescente attesa per l'imminente riforma europea degli appalti pubblici, il presente documento offre un prezioso contributo a una delle sfide più strategiche per l'Unione: creare un mercato degli appalti competitivo e trasparente, capace di sostenere le ambizioni dell'Europa in termini di resilienza, innovazione e crescita sostenibile. Centrale in questo contesto è l'idea che il Mercato Unico dei contratti pubblici sia incompleto senza sistemi interoperabili e affidabili per la qualificazione degli operatori economici.

Gli autori giustamente elevano la qualificazione degli operatori economici da mera formalità tecnica a pilastro fondamentale della governance degli appalti. Così come la qualificazione delle amministrazioni aggiudicatrici garantisce professionalità e responsabilità, la qualificazione degli operatori economici tutela la concorrenza sulla base di una qualità verificata. Lungi dall'essere un aggravio burocratico o un ostacolo alla partecipazione transfrontaliera, la valutazione della qualità si configura come un motore di innovazione e di concorrenza leale.

Tra i diversi approcci adottati in Europa, il modello italiano risulta essere uno dei più rilevanti. Il sistema SOA italiano prevede un rigoroso processo di certificazione per verificare i requisiti legali, finanziari e tecnici necessari alla partecipazione ai lavori pubblici. Obbligatorio per contratti di lavori superiori a 150.000 euro, garantisce che solo operatori qualificati possano partecipare alle gare d'appalto nel settore dell'edilizia e delle infrastrutture. La certificazione è affidata a organismi indipendenti e autorizzati (SOA), operanti sotto la vigilanza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, la quale assicura l'integrità dell'intero processo.

L'analisi del modello italiano come potenziale riferimento per l'Europa risulta particolarmente interessante, poiché dimostra come la prequalificazione riutilizzabile possa ridurre l'onere amministrativo, accelerare i tempi di aggiudicazione e rafforzare la fiducia: tre obiettivi chiave della riforma UE attualmente in corso.

In questa prospettiva, la digitalizzazione si rivela determinante.

In Italia, dal 1° gennaio 2024 l'intero ciclo degli appalti deve svolgersi su piattaforme certificate interoperabili con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici. In tale contesto, il potenziamento del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico rappresenta uno sviluppo significativo: la qualificazione può ora basarsi su prove digitali dinamiche e costantemente aggiornate, invece che su certificazioni statiche. Poiché gran parte dei dati richiesti dagli organismi di certificazione è già inclusa nel Fascicolo Virtuale, l'architettura del sistema dovrebbe evolvere di conseguenza, verso due repertori.

In primo luogo, le SOA possono attingere al Fascicolo Virtuale per le loro verifiche. Ciò renderà il loro lavoro progressivamente più semplice. Contestualmente, esse potranno caricare nel Fascicolo Virtuale i dati, verificando che non siano già presenti in banche dati pubbliche, inclusi i certificati privati di esecuzione lavori (CEL). Il passaggio dalle certificazioni cartacee a una verifica basata sui dati snellerà i processi, eliminerà le duplicazioni e abatterà i costi.

In secondo luogo, poiché i requisiti giuridici ed economici di base possono essere verificati attraverso il Fascicolo Virtuale, il sistema SOA dovrebbe concentrarsi sempre più sulla valutazione della capacità effettiva dell'impresa, valutazione che prevede di esaminare la solidità organizzativa, la competenza tecnica e la capacità esecutiva. Questo approccio è in linea con l'intento originario del Codice dei contratti pubblici italiano (art. 109), concepito per premiare le imprese che investono in professionalità e prestazioni. Un sistema in grado di riconoscere l'eccellenza rafforzerebbe il settore e innalzerebbe gli standard competitivi.

In vista delle imminenti riforme, questa evoluzione fornisce all'Europa preziosi spunti, poiché l'Unione dispone

già delle basi per un approccio più integrato. Strumenti esistenti come e-Certis e il DGUE, pur essendo utili, restano sottoutilizzati. Estendendone l'ambito, l'Unione potrebbe istituire documenti di qualificazione riutilizzabili e interoperabili a livello paneuropeo, riducendo la frammentazione e rafforzando la fiducia reciproca tra gli Stati membri.

La digitalizzazione è dunque essenziale per semplificare sia la partecipazione alle gare d'appalto da parte degli operatori economici che il lavoro delle SOA – e, chiaramente, anche il lavoro delle amministrazioni aggiudicatrici nei settori dei servizi e delle forniture, cui il sistema creato con il Fascicolo Virtuale si applicherebbe parimenti – nonché per migliorare la qualità e la coerenza delle valutazioni. Inoltre, trasformando i dati in prove interoperabili, la digitalizzazione fornisce il tessuto connettivo capace di unire i sistemi nazionali in un quadro europeo realmente integrato.

Sintesi esecutiva per i decisori pubblici

Gli appalti pubblici rappresentano circa il 14% del PIL dell'UE e sono chiamati con sempre maggiore frequenza a perseguire obiettivi strategici quali la sostenibilità ambientale, l'innovazione, la resilienza industriale e la sicurezza degli approvvigionamenti, nonché a ottenere il miglior rapporto qualità-prezzo. Mentre l'Unione europea si prepara a una nuova riforma delle proprie direttive sugli appalti pubblici, il presente documento sostiene che la qualificazione degli operatori economici debba essere considerata una leva centrale di progettazione e non un dettaglio tecnico o procedurale.

Nel corso degli ultimi decenni, la disciplina UE in materia di appalti si è evoluta, da modello incentrato sul prezzo verso criteri di valutazione più complessi. Nonostante abbia garantito opportunità di investimenti pubblici strategici, ciò ha anche prodotto un sistema frammentato e gravoso dal punto di vista amministrativo, modellato da regole nazionali divergenti e pratiche di verifica differenti. Queste divergenze incidono in modo sproporzionato sulla partecipazione transfrontaliera, in particolare negli appalti di lavori e infrastrutture, in cui la valutazione della capacità tecnica e finanziaria è centrale. La partecipazione diretta a gare transfrontaliere rimane eccezionalmente bassa, non tanto per motivi di discriminazione, quanto perché molte imprese non presentano offerte.

Tre filoni di riforma strutturano attualmente i dibattiti a livello dell'UE:

1. Consentire gli appalti strategici, preservando la concorrenza;
2. Eseguire la digitalizzazione e raccogliere dati strutturati e interoperabili (eForms, Spazio europeo dei dati sugli appalti (PPDS));
3. Migliorare l'equità di accesso, in particolare per le PMI e gli operatori transfrontalieri.

La digitalizzazione rafforza la disponibilità dei dati, ma non elimina un collo di bottiglia istituzionale fondamentale: chi verifica la capacità degli operatori economici, secondo quali standard e con quale effetto giuridico. La verifica gara per gara resta onerosa per le amministrazioni aggiudicatrici, allunga i tempi di aggiudicazione e genera incertezza per le imprese che operano oltre confine.

Il documento evidenzia come il sistema SOA italiano rappresenti l'esempio più avanzato di prequalificazione obbligatoria e riutilizzabile per i lavori pubblici in ambito UE. In base a questo modello ibrido, organismi privati accreditati effettuano una verifica dettagliata sotto rigorosa vigilanza pubblica; il certificato che ne risulta costituisce condizione necessaria e sufficiente per la partecipazione alle gare d'appalto interessate. Questo approccio sposta la verifica ex ante, riduce la duplicazione amministrativa, comprime le tempistiche e abbassa i costi amministrativi pubblici, pur mantenendo il controllo pubblico.

Le evidenze raccolte presso le imprese italiane confermano che la carenza di informazioni e la duplicazione amministrativa costituiscono i principali deterrenti alla partecipazione transfrontaliera. Le imprese attribuiscono massima priorità a un portale unico dell'UE per gli appalti pubblici e al miglioramento del riconoscimento reciproco.

Sulla base di questa analisi, il documento delinea tre percorsi politici:

- il rafforzamento dell'applicazione del riconoscimento reciproco della documentazione comprovante la qualificazione equivalente;
- un sistema di qualificazione armonizzata degli operatori economici, abilitato dall'UE, che rilasci passaporti riutilizzabili;
- e, nella versione più ambiziosa, un'Autorità europea per la qualificazione degli operatori economici ("EuroSOA").

Nel loro insieme, queste misure ridurrebbero i costi pubblici, preserverebbero la concorrenza e rafforzerebbero il Mercato Unico, consentendo di coltivare una fiducia interoperabile in un sistema europeo di appalti sempre più strategico e basato sui dati.

1. Introduzione

La riforma europea degli appalti pubblici nel suo contesto

Gli appalti pubblici rappresentano un pilastro fondamentale dell'economia europea, in particolare in un periodo segnato da sfide così ampie da riportare il potere dello Stato al centro del dibattito politico. Nella UE il settore pubblico rappresenta circa il 45% del PIL; le attività degli appalti, da sole, compongono quasi un terzo di tale valore, ovvero circa il 14% del PIL. Gli appalti pubblici sono quindi non solo economicamente cruciali, ma anche strategicamente fondamentali, poiché costituiscono lo strumento che permette alle autorità pubbliche di accedere ai beni, ai servizi e alle infrastrutture necessari al perseguimento dei propri obiettivi. Per lungo tempo, le attività degli appalti pubblici sono state considerate molto simili a qualsiasi altro mercato, il che ha comportato che (dato il ruolo svolto da politici e decisori pubblici) fosse necessario prestare particolare attenzione ad assicurare la parità di trattamento tra le imprese. Ciò, unitamente al progressivo ritiro (a partire dal 1987) del settore pubblico dall'intervento diretto nei mercati e alla predominanza delle politiche sugli aiuti di Stato e sulla concorrenza, ha fatto sì che, per quasi tre decenni, il prezzo e solo il prezzo abbia costituito il principale parametro di confronto e discriminazione tra offerte concorrenti. Tale situazione sta ora cambiando in maniera fondamentale. Dal 2019, la Commissione europea sostiene esplicitamente un'agenda di appalti strategici, volta a rafforzare le autorità pubbliche nell'utilizzo delle attività di appalti pubblici non solo per accedere a beni, servizi e infrastrutture, ma anche per perseguire obiettivi strategici che risultano agevolati quando gli appalti pubblici sono gestiti in determinati modi, ad esempio dando priorità a prodotti o beni verdi realizzati in specifiche regioni, e quando gli appalti sono coordinati in modo centralizzato, al fine di sfruttare economie di scala e potere di monopsonio (Beetsma e Nicoli, 2024). Consentire gli appalti strategici senza pregiudicare il principio fondamentale della concorrenza leale è tuttavia più facile a dirsi che a farsi. Di conseguenza, il sistema europeo degli appalti pubblici è divenuto estremamente complesso, caratterizzato da un elevato numero di direttive, regolamenti e atti di esecuzione settoriali, a cui si aggiungono le molteplici e diversificate interpretazioni ed estensioni legislative nazionali, molto spesso riconducibili a problematiche locali differenti (ad esempio, la corruzione), a diverse sensibilità (ad esempio, l'attenzione alle questioni ambientali) e a distinte tradizioni giuridico-politiche (civil law vs common law, grado di flessibilità riconosciuto ai funzionari pubblici di base, ecc.). Il sistema che ne risulta è estremamente ingombrante e fortemente segmentato lungo i confini nazionali, il che rende le operazioni transfrontaliere particolarmente complesse.

Questa evoluzione si traduce in importanti conseguenze istituzionali. Con il superamento della mera valutazione del prezzo negli appalti, le amministrazioni aggiudicatrici devono valutare un insieme crescente di condizioni non legate al prezzo, relative alla capacità tecnica delle imprese, all'affidabilità organizzativa e alla conformità agli obiettivi strategici. Questi requisiti fanno crescere l'importanza, oltre che i costi, della verifica della capacità dei fornitori, soprattutto nei contratti di lavori complessi e infrastrutture.

Non dovrebbe quindi sorprendere che sia prevista un'ulteriore riforma. La prossima revisione della Direttiva 2014/24/UE e delle direttive collegate mira a semplificare e razionalizzare l'uso degli appalti come strumento strategico per le politiche pubbliche, sfruttando i contratti per la sostenibilità ambientale, la costruzione e la resilienza delle catene

di approvvigionamento, l'innovazione e l'inclusione sociale. Questi obiettivi sono di per sé talvolta in tensione, sia tra loro, sia rispetto ad altre priorità dell'Unione (si veda, ad esempio, il trilemma proposto da Lappe e Nicoli, 2025). Malgrado tali tensioni, la Commissione ha avanzato numerose proposte in merito a come riformare i molteplici elementi dell'imponente puzzle rappresentato dagli appalti pubblici. Al massimo livello di astrazione, le modifiche proposte mirano a trasformare radicalmente il modo in cui i funzionari degli appalti pubblici concepiscono il processo di aggiudicazione, includendo considerazioni strategiche quali l'integrazione dei criteri diversi dal prezzo (superando il solo criterio del prezzo più basso), l'introduzione di misure "compra europeo" o di preferenza europea in settori chiave e la promozione degli appalti congiunti per investimenti strategici. Per i soggetti aggiudicatori, ciò significa progettare le gare d'appalto non solo in funzione dei costi e della consegna, ma anche favorire la resilienza, i risultati dell'economia circolare, l'adozione di soluzioni innovative e l'autonomia della catena di approvvigionamento. L'impatto potenziale è rappresentato da criteri di valutazione più integrati, un rafforzamento dell'aggregazione della domanda e, possibilmente, contratti a più lungo termine o accordi quadro che premiano la creazione di valore rispetto alla mera minimizzazione dei costi.

Una seconda linea di intervento riguarda la modernizzazione delle pratiche di appalto. Nel perseguire tale obiettivo, la UE sta accelerando il passaggio verso appalti moderni e basati sui dati. Il lancio dello Spazio europeo dei dati sugli appalti (PPDS) si inserisce in questa agenda, con l'obiettivo di standardizzare e rendere interoperabili i dati sugli appalti tra gli Stati membri (un aspetto che molti studiosi, ad esempio Bellanova & Gluftsios, (2022), hanno individuato come atto fondamentale di rafforzamento delle capacità, che spesso abilita processi di *state-building*). Inoltre, il piano di digitalizzazione della Commissione prevede la standardizzazione dei formati (eForms, codici CPV) al fine di consentire analisi congiunte, trasparenza semplice e apprendimento transfrontaliero. Concretamente, le amministrazioni aggiudicatrici saranno tenute e incentivate a pubblicare dati strutturati, integrare digitalmente le fasi di gara d'appalto, fatturazione elettronica e aggiudicazione, e utilizzare dashboard per monitorare concorrenza e risultati.

Un altro importante filone della riforma consiste nel migliorare l'equità di accesso alle gare d'appalto, in particolare per le PMI e i nuovi entranti, a livello sia nazionale che transfrontaliero. Un limite fondamentale dell'approccio strategico agli appalti è rappresentato dall'aumento delle condizioni e dell'onere amministrativo per i partecipanti, il che rende più difficile la concorrenza per gli operatori più piccoli e meno affermati. Di conseguenza, il potenziale bacino di concorrenti per una determinata gara d'appalto tende a diminuire, riducendo la pressione della concorrenza e quindi aumentando i prezzi di equilibrio, anche prima di prendere in considerazione il maggiore costo intrinseco di prodotti di qualità superiore (quali prodotti verdi, beni prodotti in Europa, ecc.). La risposta naturale a questa problematica consiste nell'ampliare il bacino dei potenziali partecipanti a ciascuna gara d'appalto, facilitando in particolare la partecipazione di imprese più distanti dalle amministrazioni aggiudicatrici. Nell'Unione europea, questo può voler dire attraversare confini amministrativi e politici che, di per sé, comportano ancora significativi costi linguistici, amministrativi e di approvvigionamento. Inoltre, come evidenziato anche nel presente documento, l'accesso alle informazioni riguardanti le opportunità transfrontaliere rimane estremamente limitato, generando enormi asimmetrie informative. Non sorprende, dunque, che la valutazione delle direttive sugli appalti (consultazione avviata nel dicembre 2024) abbia finora rilevato che la semplificazione, l'armonizzazione e la riduzione delle barriere all'ingresso presentino ancora importanti lacune. Alcune delle proposte concrete avanzate finora per affrontare tali criticità comprendono l'obbligo di una suddivisione in lotti più agevole e di autodichiarazioni standardizzate (quali il Documento di gara unico europeo (DGUE)). Un problema rilevante delle autodichiarazioni, anche quando standardizzate, consiste nella

loro credibilità. In tale ambito, l'attuale sistema giuridico europeo lascia ampio margine di manovra ai paesi e perfino alle singole autorità di appalto su come valutare precisione, credibilità e conformità. Alcuni paesi, pertanto, hanno optato per meccanismi di certificazione dei fornitori. La disciplina UE in materia di appalti pubblici, in particolare le Direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, consente agli Stati membri di istituire sistemi di qualificazione degli operatori economici e di certificazione dei fornitori per i lavori pubblici, purché tali sistemi siano obiettivi, trasparenti, non discriminatori e aperti agli operatori economici di tutti gli Stati membri della UE.

È importante sottolineare che le evidenze a disposizione suggeriscono che i bassi livelli di partecipazione transfrontaliera non sono dovuti principalmente a discriminazioni nella fase di aggiudicazione, bensì al fatto che le imprese straniere spesso non presentano affatto offerte. Negli appalti di lavori e infrastrutture, tale riluttanza è strettamente collegata ai requisiti di qualificazione e verifica della capacità, applicati ripetutamente, in modo eterogeneo e con significativa incertezza tra gli Stati membri, portando a un aumento dell'onere amministrativo e a uno scoraggiamento dell'ingresso transfrontaliero.

Sebbene spesso poco studiata nell'ambito accademico e degli studi di policy, la qualificazione degli operatori economici rappresenta oggi un requisito di rilievo in numerosi paesi, e potrebbe costituire uno strumento per facilitare la transizione verso un sistema di appalti pubblici a livello UE nel quale gli operatori provenienti da paesi e contesti molto diversi possano essere considerati tutti egualmente affidabili. I sistemi di qualificazione svolgono quindi un ruolo strutturale nell'individuare chi possa realisticamente partecipare ai mercati degli appalti, quanto sia onerosa la verifica per le autorità pubbliche e quanto durino le procedure di aggiudicazione. Questi effetti assumono particolare rilievo nei mercati dei lavori e delle infrastrutture, dove la valutazione della capacità è al contempo imprescindibile e richiede un impiego intensivo di risorse.

Il presente contributo esamina, pertanto, il ruolo svolto da una sistematica estensione della qualificazione degli operatori economici a livello europeo, nel contesto della più ampia riforma europea degli appalti pubblici. A tal fine, esaminiamo il sistema di certificazione dei fornitori più avanzato nell'Unione europea, ossia il sistema SOA italiano. Il sistema SOA italiano implementa il quadro di qualificazione introdotto dalle direttive, applicando criteri di qualificazione uniformi e oggettivi sotto la vigilanza centrale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), pur restando accessibile alle imprese straniere alle medesime condizioni².

Il presente documento sostiene che la qualificazione degli operatori economici debba essere considerata una variabile progettuale centrale nella prossima riforma europea degli appalti pubblici, e non un mero accessorio tecnico o procedurale delle gare d'appalto. Per strutturare l'analisi, viene sviluppato un quadro di confronto tra i sistemi di qualificazione secondo tre dimensioni: costruzione della fiducia, costo e dilatazione dei tempi.

Nel presente documento ci concentriamo, rispettivamente, sugli aspetti giuridici del sistema europeo di qualificazione degli operatori economici (sezione 2), sul funzionamento specifico del sistema SOA (sezione 3), sulle percezioni degli utenti (vale a dire le imprese italiane attive nel settore dei lavori pubblici) in relazione alle proprie attività europee (sezione 4) e sui potenziali vantaggi, ma anche sulle possibili criticità, quale modello di riferimento per uno schema di certificazione dei fornitori a livello dell'UE (sezione 5). L'analisi giuridica e delle politiche si dipana nelle sezioni 2, 3 e 5, mentre la sezione 4 si avvale di un'indagine condotta nel dicembre 2025 tra le grandi imprese italiane certificate SOA, i cui risultati sono in parte alla base delle nostre proposte di policy illustrate nella sezione 5. La conclusione

² Considerando la complessità e il profilo di rischio dei lavori pubblici, il diritto dell'UE consente requisiti di qualificazione più stringenti, e la Commissione europea non ha contestato il modello SOA, poiché conforme ai principi comunitari in materia di proporzionalità, trasparenza e accesso al mercato.

sintetizza i risultati e riflette sul ruolo dei sistemi di qualificazione interoperabili nel completamento del Mercato Unico degli appalti pubblici.

La tempistica di questa valutazione è rilevante anche perché la revisione in corso da parte della Commissione europea delle direttive sugli appalti pubblici offre un'opportunità unica per comprendere se le norme vigenti a livello dell'UE e le pratiche nazionali in materia di qualificazione degli operatori economici siano ancora adeguate allo scopo. Le attuali priorità di riforma – digitalizzazione e dati strutturati, semplificazione e accesso delle PMI, insieme a un utilizzo più strategico degli appalti – interagiranno direttamente con le modalità di progettazione e applicazione della qualificazione nella pratica, soprattutto nei lavori e nelle infrastrutture, ambiti in cui la valutazione della capacità è particolarmente determinante.

2. Sistemi europei di qualificazione degli operatori economici

La qualificazione degli operatori economici costituisce una pietra angolare dell'efficacia degli appalti pubblici, ma rappresenta un rilevante punto di attrito sia per le amministrazioni aggiudicatrici che per gli operatori economici. I sistemi di qualificazione influenzano direttamente la velocità, la concorrenza e le dinamiche del mercato degli appalti. Sistemi di qualificazione ben progettati riducono la necessità di ripetitive verifiche caso per caso della capacità tecnica, finanziaria e professionale degli operatori economici, consentendo alle amministrazioni aggiudicatrici di accelerare le procedure e di concentrare le risorse sulle operazioni di valutazione e gestione dei contratti, piuttosto che sui controlli amministrativi. Per essere efficaci, i sistemi alternativi di qualificazione degli operatori economici devono ottenere risultati elevati rispetto a tre parametri: **costruzione della fiducia, costo e dilatazione dei tempi**.

Tabella 1 – criteri di ottimizzazione

CRITERIO	DEFINIZIONE
Costruzione della fiducia	La misura in cui gli esiti di una valutazione di conformità o di qualificazione risultano affidabili per più amministrazioni aggiudicatrici anche in ambito transfrontaliero. ³
Costo	La misura in cui le pratiche di valutazione della conformità o della qualificazione comportano costi aggiuntivi per le autorità pubbliche.
Dilatazione dei tempi	La misura in cui le pratiche di valutazione della conformità o della qualificazione determinano un aumento del tempo che intercorre tra la chiusura di una gara d'appalto e l'aggiudicazione formale dell'appalto a un vincitore.

Questi parametri sono fondamentali ogniqualvolta gli appalti strategici, che implicano una deviazione dal miglior prezzo come unico criterio di aggiudicazione, diventano la prassi. Poiché gli appalti strategici introducono condizioni aggiuntive non legate al prezzo, è assai probabile che ne derivino costi supplementari. Alcuni di tali costi sono strutturali (ad esempio, una minore offerta disponibile o materiali più costosi); altri sono amministrativi, come la certificazione della conformità dei partecipanti a tali condizioni/obiettivi strategici. Non tutti i sistemi generano però i medesimi costi amministrativi, e tali costi possono gravare su soggetti diversi. È tuttavia nell'interesse pubblico selezionare il

³ In particolare, la fiducia non è soltanto un requisito procedurale o politico. Infatti, la progressiva espansione dei mercati di certificazione italiani dimostra che la fiducia negli operatori economici genera spesso un valore reale. I meccanismi di qualificazione sono sempre più utilizzati non solo per accedere alle gare d'appalto pubbliche, ma anche come segnali di affidabilità e conformità nei mercati privati e misti. Questa evoluzione suggerisce che la qualificazione degli operatori economici non è più meramente percepita come un ostacolo procedurale, ma viene vista come uno strumento di credibilità apprezzato da una vasta gamma di controparti, tra cui istituzioni finanziarie e committenti privati.

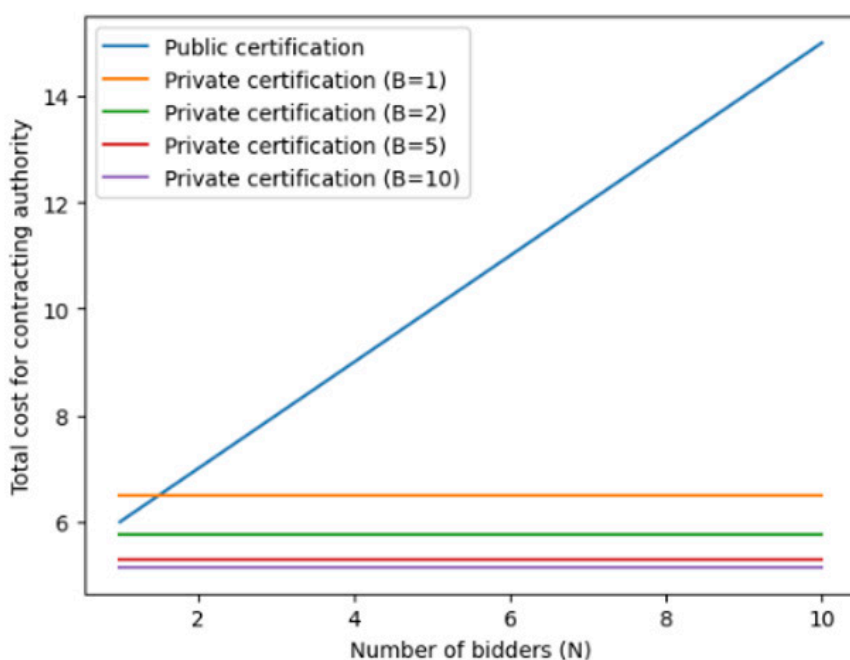
sistema che minimizzi i costi totali per la parte pubblica, ossia l'autorità aggiudicatrice. Poiché viene effettuata una valutazione della conformità, è fondamentale che le autorità pubbliche (a livello transfrontaliero) possano fidarsi dei risultati di qualsiasi valutazione effettuata da soggetti diversi da loro stesse, che si tratti di autodichiarazioni, certificazioni private indipendenti o valutazioni effettuate da autorità di un altro Stato membro. Infine, poiché la verifica è un processo oneroso, è essenziale che i sistemi di valutazione della conformità, di verifica o di qualificazione degli operatori economici riducano il tempo aggiuntivo necessario per effettuare tali controlli. Esistono evidenti contropartite (trade-offs) tra questi obiettivi: ad esempio, sarebbe possibile prevedere una valutazione centralizzata di altissimo livello in tempi rapidi, ma i costi aumenterebbero di conseguenza; oppure si potrebbe massimizzare la riduzione dei costi, ma ne risentirebbero la qualità della valutazione (e quindi la fiducia) e le tempistiche.

Costruzione della fiducia. Complessivamente, i regimi di qualificazione risultano più affidabili in termini di fiducia rispetto a sistemi analoghi, ad esempio le certificazioni ISO. I modelli basati sulle qualificazioni degli operatori economici/certificazioni dei fornitori (come il sistema SOA) si distinguono in modo fondamentale dalle certificazioni ISO sia nella configurazione istituzionale che nell'efficacia giuridica. Le certificazioni ISO sono norme volontarie, guidate dal mercato, rilasciate da organismi di certificazione privati con l'obiettivo di attestare che i processi interni di un'impresa sono conformi a norme di gestione o di qualità predefinite; esse conferiscono diritti legali di accesso al mercato e sono generalmente utilizzate come elementi probatori di supporto negli appalti. Poiché le autorità di certificazione sono normalmente imprese interamente private, prive di ulteriori responsabilità giuridiche e di forti meccanismi di vigilanza pubblica, la capacità dei sistemi basati sulle ISO di contribuire alla costruzione della fiducia in un operatore economico è inferiore rispetto alle alternative in cui il potere pubblico valuta sistematicamente la conformità. Al contrario, la certificazione dei fornitori costituisce un requisito più stringente, che impone agli operatori economici di presentare una qualificazione obbligatoria, a efficacia costitutiva, per accedere a una gara d'appalto che la richieda. Ciò si applica, ad esempio, ai contratti di lavori pubblici che superano determinate soglie in Italia. Si evidenzia che, da un lato, la costruzione della fiducia agisce in entrambe le direzioni: il settore pubblico sa di potersi fidare della validità di una certificazione che ha progettato e gestito esso stesso (direttamente o tramite un sistema di terzi altamente qualificati e sottoposti a rigorosa vigilanza). D'altro canto, il potenziale appaltatore è consapevole che, una volta ottenuta la qualificazione/certificazione per una specifica tipologia di contratto, tale qualificazione rappresenta una condizione necessaria e sufficiente per presentare un'offerta. Come già detto, il sistema può essere organizzato in modi diversi, purché il processo di certificazione risultante acquisisca validità giuridica. In pratica, gli organismi di certificazione privati possono svolgere, e di fatto svolgono, la funzione di autorità di certificazione all'interno di tali sistemi, nella misura in cui agiscono su esplicito mandato dell'autorità pubblica e sono sottoposti a vigilanza costante. A differenza della ISO, dove gli organismi di certificazione competono principalmente nella prestazione dei servizi e assumono una responsabilità regolatoria limitata, un sistema di certificazione dei fornitori pienamente operativo attribuisce all'autorità di certificazione una funzione di verifica quasi pubblica che sostituisce i controlli di qualificazione ex ante da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, senza sottrarre allo stato l'autorità di regolamentazione o la responsabilità negli appalti.

Costi finanziari e dilatazione dei tempi. Dopo aver stabilito che la costruzione della fiducia nei sistemi pubblici o ibridi di qualificazione degli operatori economici è maggiore rispetto a quella delle certificazioni di tipo ISO, occorre confrontare questi due sistemi in termini di costi e dilatazione dei tempi, vale a dire applicando gli altri due criteri. La **logica economica pubblica** di un sistema ibrido di certificazione dei fornitori risulta, in effetti, piuttosto solida. Si consideri una gara d'appalto con N imprese concorrenti che presentano offerte a un prezzo di equilibrio A , dove

la verifica della conformità comporta un costo C per ciascuna impresa. Se la conformità è verificata dall'autorità pubblica, l'offerta vincente resta A , ma il costo totale per l'autorità è pari a $A+C*N$, poiché tutti i candidati devono essere valutati; questo costo aumenta quindi meccanicamente all'aumentare del numero di offerenti. Al contrario, nel caso della certificazione privata, i costi di conformità sono sostenuti in anticipo dalle imprese e incorporati nelle offerte. Poiché la certificazione è riutilizzabile, il suo costo effettivo dipende dalla dimensione del mercato B (cioè dal numero di offerte in cui la certificazione può essere riutilizzata): l'offerta vincente diventa $A+(C+P)/B$, dove P indica il profitto del certificatore, e l'autorità pubblica paga solo tale importo. Anche nel caso limite in cui la certificazione sia valida una sola volta ($B=1$), la certificazione privata è meno onerosa per l'autorità pubblica rispetto a quella pubblica non appena $N>1$, a condizione che $P<C$, poiché parte del costo della certificazione è sostenuto dagli offerenti non vincitori e non rientra nella funzione di costo pubblico. Con l'aumentare di N e B , il divario si amplia ulteriormente: i costi della certificazione pubblica crescono in proporzione al numero di concorrenti, mentre i costi della certificazione privata sono slegati dalla concorrenza e diminuiscono grazie alla riutilizzabilità della certificazione. La figura 1 di seguito rappresenta sinteticamente questo concetto. Come si vede, in un modello puramente pubblico, il costo per il soggetto pubblico aumenta all'aumentare del numero di offerenti, poiché il costo della verifica grava sul soggetto pubblico medesimo. Ciò non accade nel modello privato, in cui il soggetto pubblico paga effettivamente solo per la verifica dell'offerta aggiudicataria. Inoltre, tale costo si riduce perché le imprese possono riutilizzare la certificazione per più offerte ($B > 1$). **Ne consegue che un sistema di certificazione privato, pre-gara e riutilizzabile garantisce costi sistematicamente inferiori rispetto a un sistema puramente pubblico**, soprattutto se quest'ultimo verifica la conformità gara per gara (ma la logica resta valida anche qualora le certificazioni non siano riutilizzabili). La stessa logica si applica ai tempi di aggiudicazione: un sistema pubblico che verifica le offerte presentate deve infatti valutare ogni offerta ricevuta **dopo** la loro presentazione, allungando i tempi con l'aumentare del numero di offerenti; al contrario, una certificazione pre-gara garantisce che la valutazione avvenga in anticipo, con un impatto limitato sui tempi di aggiudicazione.

Figura 1 – confronto dei costi pubblici complessivi per tipologia di certificazione, numero di offerenti e riutilizzabilità del certificato.



Regimi di qualificazione nell'Unione europea. Le prove a disposizione dimostrano che i regimi di qualificazione incidono sulla partecipazione transfrontaliera quanto le stesse norme sugli appalti. I sistemi basati su una qualificazione ripetuta gara per gara tendono a scoraggiare la partecipazione straniera a causa della duplicazione e dell'imprevedibilità, mentre i sistemi di qualificazione centralizzati possono migliorare la rapidità ma rischiano comunque di limitare l'accesso se i criteri sono rigidi o onerosi da rispettare (Commissione europea, 2023; OCSE, 2022). In effetti, le prove recenti confermano che la partecipazione diretta a gare transfrontaliere negli appalti di lavori e infrastrutture dell'UE rimane limitata, con i requisiti di qualificazione che svolgono un ruolo centrale nel definire la partecipazione. Le analisi dei dati sugli appalti dell'UE per il periodo 2018-2023 mostrano che solo il 2-4% circa dei contratti, per valore o per numero, è aggiudicato direttamente a imprese con sede in un altro Stato membro, mentre la partecipazione indiretta tramite filiali insediate localmente risulta sostanzialmente più elevata (Commissione europea, 2023; ECIPE, 2024). Le valutazioni della Commissione e gli studi accademici rilevano costantemente che il principale vincolo non è la discriminazione nella fase di aggiudicazione, bensì il fatto che le imprese straniere spesso non presentano alcuna offerta, in particolare nei contratti di lavori in cui i requisiti di qualificazione e capacità sono più stringenti e specifici del settore (Commissione europea, 2023). I sistemi di qualificazione sono pertanto percepiti come una notevole barriera strutturale all'ingresso transfrontaliero nei mercati dell'edilizia e delle infrastrutture. Sebbene strumenti UE come il già menzionato DGUE ed eCertis abbiano ridotto alcuni oneri documentali, gli operatori economici incontrano ancora difficoltà nel dimostrare l'equivalenza delle referenze tecniche, della capacità finanziaria, dell'iscrizione all'albo professionale e dei requisiti di assicurazione o garanzia in un contesto transfrontaliero (OCSE, 2022; Commissione europea, 2023). Negli appalti di lavori, dove l'esperienza maturata grazie a progetti pregressi, la capacità tecnica certificata e la conformità alle normative locali sono centrali, i regimi di qualificazione nazionali – siano essi registri centralizzati o verifiche specifiche per gara d'appalto – richiedono spesso una conoscenza approfondita del contesto locale e un ripetuto adeguamento delle prove, aumentando i costi di accesso e l'incertezza per le imprese straniere (ECIPE, 2024).

In tutta l'Unione europea, i governi che progettano sistemi di qualificazione degli operatori economici per gli appalti pubblici si trovano solitamente (ma non esclusivamente) di fronte a una scelta tra tre modelli istituzionali, ciascuno dei quali comporta un diverso bilanciamento tra efficienza, gestione del rischio, concorrenza e costo. La prima opzione è un sistema di qualificazione degli operatori economici completamente gestito dallo Stato e centralizzato, in cui un'autorità centrale prequalifica gli operatori economici per l'impiego da parte delle amministrazioni aggiudicatrici; ne sono esempi il ROLECE spagnolo e i registri professionali centrali francesi, che offrono standard uniformi e un solido controllo pubblico, ma spesso comportano un elevato onere amministrativo e una maggiore lentezza negli aggiornamenti delle qualificazioni.

La seconda opzione è rappresentata da un modello decentrato, guidato dalle amministrazioni aggiudicatrici, in cui la qualificazione è valutata caso per caso all'interno delle singole gare d'appalto, come avviene comunemente in Germania, nei Paesi Bassi e nei paesi nordici; questo modello massimizza la flessibilità e la concorrenza, ma aumenta la duplicazione degli sforzi, l'incertezza giuridica e i costi di verifica sia per le autorità sia per gli operatori economici. La terza opzione prevede la delega della funzione di qualificazione a soggetti privati accreditati sotto vigilanza pubblica, come nel sistema SOA italiano per i lavori pubblici, con il conseguente miglioramento del rigore tecnico, della standardizzazione e delle prestazioni di esecuzione. La sfida politica principale, dunque, non è semplicemente determinare chi svolge la qualificazione, bensì calibrare il disegno istituzionale per bilanciare la riduzione dei rischi ex ante e l'efficienza dell'esecuzione con la concorrenza sui prezzi, la proporzionalità e l'accesso al mercato, in linea con i

principi comunitari in materia di appalti. Ciò è fondamentale poiché i quadri di qualificazione determinano chi può realisticamente partecipare ai mercati pubblici: requisiti proporzionati e trasparenti abbassano le barriere all'ingresso e favoriscono una maggiore concorrenza, mentre approcci eccessivamente onerosi o frammentati possono scoraggiare la partecipazione e rafforzare la posizione degli operatori già presenti sul mercato. Attraverso la strutturazione dell'accesso ai mercati degli appalti, la qualificazione degli operatori economici incide anche sulle dinamiche di mercato di lungo periodo, includendo gli incentivi per le imprese a investire in capacità, conformità e innovazione. In questo senso, la qualificazione non rappresenta soltanto una salvaguardia procedurale, ma costituisce una leva politica fondamentale che determina la rapidità di azione delle stazioni appaltanti, il livello di competitività delle gare d'appalto e la modalità con cui gli appalti pubblici plasmano nel tempo l'evoluzione dei mercati degli operatori economici. Di conseguenza, le attuali discussioni sulla riforma a livello UE enfatizzano sempre più l'importanza di meccanismi di qualificazione riutilizzabili, interoperabili e proporzionati, supportati dai profili digitali degli operatori economici e da infrastrutture di dati condivise come lo Spazio europeo dei dati sugli appalti (PPDS), quali abilitatori essenziali di una più profonda integrazione di mercato negli appalti di lavori e infrastrutture (Commissione europea, 2024).

Di fatto, in molti Stati membri, come Germania, Paesi Bassi, Austria e paesi nordici, la qualificazione per i contratti di lavori sopra soglia rimane decentralizzata e specifica per ciascuna gara d'appalto, con le amministrazioni aggiudicatrici che verificano la capacità tecnica, la solidità finanziaria e l'esperienza professionale in ogni singola procedura, utilizzando tipicamente il Documento di gara unico europeo (DGUE) come filtro iniziale. Sebbene preservi la flessibilità e faciliti un ampio accesso al mercato, questo modello spesso comporta tempi di appalto più lunghi, ripetute verifiche di documentazione analoga e un'applicazione disomogenea degli standard di qualificazione tra le autorità, problematiche che diventano particolarmente evidenti nei progetti infrastrutturali di media entità, dove la capacità amministrativa può variare sensibilmente. Ciò può anche comportare costi più elevati per la collettività. Al contrario, un numero più ristretto di Stati membri ha introdotto meccanismi di qualificazione centralizzati per i contratti di lavori sopra soglia analoga, con l'obiettivo di razionalizzare gli appalti e ridurre il rischio di esecuzione. Il ROLECE spagnolo e il sistema IMPIC portoghese consentono alle imprese edili di preregistrare le qualificazioni che possono essere riutilizzate nelle gare d'appalto per i lavori, migliorando rapidità e coerenza, pur mantenendo una natura pienamente pubblica e amministrativa. Tali sistemi, tuttavia, verificano la conformità generalmente a un livello relativamente elevato e non sostituiscono un'analisi tecnica dettagliata nei contratti di lavori complessi. In questo contesto, il sistema SOA italiano è unico nel rendere obbligatoria la prequalificazione per i contratti di lavori di importo superiore a 150.000 euro e nel delegare la verifica dettagliata a organismi privati accreditati sotto vigilanza pubblica. L'elemento chiave, qui, è la fiducia: come argomentato sopra, le autorità di certificazione private devono essere completamente affidabili e, pertanto, devono essere previsti solidi meccanismi di vigilanza. Per raggiungere tale obiettivo, il sistema italiano adotta un approccio ibrido: attraverso questo sistema di tipo notarile, l'approccio italiano rappresenta un buon candidato per la scalabilità a livello europeo, poiché può integrare gli attuali sistemi pubblici di certificazione senza la necessità di modificarli completamente fin dall'inizio. Approfondiremo ulteriormente questo aspetto nelle prossime sezioni, analizzando nel dettaglio il sistema SOA italiano.

3. Il sistema SOA italiano

Una panoramica del sistema italiano

Il sistema SOA italiano è un meccanismo di attestazione che garantisce che le imprese soddisfino i requisiti legali, finanziari e tecnici per partecipare ai contratti di lavori pubblici in Italia. Attualmente rappresenta un sistema unico e formale che si applica solo ai lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, e non ai servizi o alle forniture. Nella pratica, l'attestazione SOA rappresenta una qualificazione obbligatoria per le imprese che intendono partecipare a offerte per contratti pubblici di lavori o infrastrutture.

La certificazione è rilasciata da organismi SOA indipendenti e autorizzati, che operano sotto la supervisione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Una prima caratteristica definitoria del sistema italiano è che agli organismi SOA è delegata una funzione quasi-notariale, con le attestazioni SOA aventi valore pubblico; tali organismi sono inoltre soggetti a un oggetto sociale unico, rigorosamente limitato. Pertanto, le SOA esercitano una funzione di interesse pubblico e alle medesime è legalmente vietato operare al di fuori dell'ambito strettamente definito dal Codice. Non possono diversificare le proprie attività commerciali né offrire servizi accessori non connessi alla qualificazione, rafforzando così la neutralità istituzionale e la specializzazione funzionale.

Una seconda, e particolarmente peculiare, caratteristica del modello italiano è che l'attestazione SOA costituisce condizione "necessaria e sufficiente" ai sensi del Codice dei contratti pubblici per l'ammissione alle gare d'appalto di lavori pubblici. In altri termini, il possesso di una attestazione SOA valida rappresenta l'unica prova legalmente richiesta di conformità ai requisiti tecnici, economici, finanziari e organizzativi per la partecipazione. Le amministrazioni aggiudicatrici non sono né autorizzate né tenute a effettuare valutazioni parallele o supplementari degli stessi requisiti. Questo principio è stato costantemente riaffermato nel tempo dalla giurisprudenza amministrativa e dalla prassi di regolamentazione, tramite ad esempio molteplici pronunce del Consiglio di Stato e dei TAR (Tribunali amministrativi regionali), come pure diverse decisioni dell'ANAC.⁴

A livello istituzionale, il sistema SOA rialloca uno specifico segmento della funzione degli appalti (nello specifico, la verifica ex ante dei requisiti di ammissibilità) a un settore privato strettamente regolamentato e operante sotto vigilanza pubblica, mentre tutte le decisioni in materia di appalti restano saldamente di competenza delle amministrazioni aggiudicatrici. Lo Stato non si limita a esternalizzare un servizio, ma delega la verifica ex ante, mantenendo il pieno controllo sul quadro di qualificazione, sui criteri di ammissibilità, sulle soglie, sui meccanismi di enforcement e sulle conseguenze giuridiche della certificazione.

Di conseguenza, questa separazione istituzionale tra qualificazione e appalti consente al governo di trasferire i rischi associati alla qualificazione degli operatori economici, mantenendo però le imprese qualificate a una distanza

⁴ La giurisprudenza amministrativa italiana e le decisioni dell'ANAC hanno costantemente chiarito gli effetti giuridici dell'attestazione SOA, stabilendola quale condizione "necessaria e sufficiente" per la partecipazione alle gare d'appalto di lavori pubblici. Il seguente estratto illustra tale interpretazione (nostra traduzione) nel testo originale: "*L'attestazione SOA costituisce un presupposto 'necessario e sufficiente' per la partecipazione alle gare di appalto di lavori, senza che vi sia la necessità per il concorrente di provare ulteriori requisiti di qualificazione. Come chiarito in alcuni precedenti dell'Autorità, il possesso di un'adeguata attestazione SOA per la categoria dei lavori oggetto dell'affidamento è sufficiente per la dimostrazione del possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale richiesti. Il possesso della qualificazione SOA, infatti, soddisfa ogni onere documentale relativo alla dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria ai fini dell'affidamento di lavori pubblici, e risponde al divieto di aggravamento degli oneri probatori in materia di qualificazione, con la conseguenza che ogni ulteriore richiesta di requisiti aggiuntivi di qualificazione, imposti a pena di esclusione, deve considerarsi illegittima.*" (cfr. Delibera n. 430 del 5 novembre 2025, Delibera n. 14 del 10 gennaio 2024; Delibera ANAC 140 del 4 aprile 2023; Delibera n. 601 del 31.05.2017; Parere n. 108 del 9 giugno 2011).

istituzionale. Il carico di lavoro e la responsabilità vengono delegati e la qualità procedurale viene migliorata, senza tuttavia rinunciare all'autorità di regolamentazione. Quando il processo di qualificazione fallisce – ad esempio, per una valutazione inaccurata della capacità – l'ente di certificazione è inadempiente rispetto ai propri obblighi regolamentari. Poiché la qualificazione è giuridicamente distinta dalla procedura di appalto, i ricorsi contro le decisioni di gara d'appalto restano separati dai procedimenti di vigilanza o sanzionatori che l'ANAC può avviare nei confronti dell'ente di certificazione o dell'impresa certificata.

Pertanto, il sistema opera attraverso un modello di governance ibrido. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) autorizza le società SOA, definisce i criteri di certificazione, approva le strutture tariffarie e svolge un'attività di vigilanza continuativa, comprensiva di ispezioni, audit, sanzioni e, ove necessario, revoca dell'autorizzazione. Gli organismi SOA sono giuridicamente tenuti ad applicare regole uniformi, basarsi su documentazione verificabile e aggiornare i dati di qualificazione nel registro pubblico centrale (Casellario). Le decisioni sugli appalti restano di competenza delle amministrazioni aggiudicatrici, mentre gli organismi SOA sono responsabili dell'accuratezza e dell'integrità delle proprie valutazioni, entro un ambito rigorosamente regolamentato. Questa struttura distingue il sistema SOA sia dalla qualificazione pubblica pura sia dall'outsourcing privato convenzionale: combina la capacità operativa e la specializzazione tecnica del settore privato con la vigilanza pubblica centralizzata e la definizione delle regole, creando un modello volto a ridurre le asimmetrie informative e il rischio senza rinunciare al controllo regolatorio.

BOX 1

L'attestazione SOA certifica che un'impresa soddisfa tutti i requisiti nei seguenti ambiti:

Legittimità (debitamente registrata e autorizzata)

Capacità finanziaria (fatturato minimo e soglie di liquidità)

Qualificazioni tecniche (esperienza pregressa)

Struttura organizzativa (personale, attrezzature e sistemi di qualità adeguati)

Le attestazioni SOA vengono rilasciate per categoria di lavori, ad esempio: edifici civili e industriali, strade, autostrade, ferrovie o impianti elettrici. Ogni categoria prevede diverse classificazioni in base al valore massimo del contratto per cui l'impresa è qualificata (da Classe I = 258.000 euro a Classe VIII = oltre 15,5 milioni di euro).

Le imprese presentano domanda a un organismo di attestazione SOA, fornendo i bilanci, la documentazione relativa a precedenti appalti pubblici/privati, nonché le qualifiche del personale e la documentazione tecnica. L'attestazione ha validità di 5 anni, con un controllo obbligatorio al terzo anno (denominato "verifica triennale").

Tutte le attestazioni sono registrate nei sistemi digitali dell'ANAC. Le stazioni appaltanti verificano la conformità SOA tramite la banca dati dell'ANAC prima dell'aggiudicazione dei contratti.

Punti di forza e criticità del sistema italiano

Un punto di forza centrale del sistema SOA italiano è il suo ruolo nella riduzione delle asimmetrie informative e del rischio di esecuzione negli appalti di lavori pubblici, in particolare per i contratti sopra soglia dell'UE. I dati empirici basati sui microdati relativi agli appalti italiani indicano che le imprese in possesso di piena qualificazione SOA ottengono risultati migliori nell'esecuzione dei contratti rispetto a quelle che si avvalgono di qualificazione parziale o di accordi di subappalto. Ancarani, Guccio e Rizzo (2019, *Public Money & Management*) mostrano che le imprese in possesso della qualificazione SOA evidenziano una maggiore efficienza nell'esecuzione di lavori pubblici, a sostegno dell'ipotesi secondo cui una verifica ex ante standardizzata della capacità tecnica e finanziaria migliora i risultati di realizzazione. Analogamente, Moretti e Valbonesi (2015; 2017, *Journal of Law, Economics, and Organization*) rilevano che i requisiti di qualificazione connessi al sistema SOA incidono sui comportamenti di ingresso e subappalto in modo da limitare la partecipazione opportunistica di imprese prive di adeguata qualificazione, rafforzando così i meccanismi di controllo del rischio. Allo stesso tempo, questi studi evidenziano anche una contropartita rilevante: le soglie di qualificazione più elevate e la certificazione obbligatoria possono far aumentare i costi di accesso e limitare la partecipazione, con possibili ripercussioni sulla concorrenza e sulle dinamiche di prezzo, in particolare per le piccole e medie imprese.

Un ulteriore punto di forza del modello SOA risiede nell'efficienza amministrativa e nella scalabilità istituzionale, raggiunte tramite la delega delle attività di verifica tecnica a soggetti privati accreditati operanti sotto stretta vigilanza pubblica. Secondo l'ANAC (2022, Relazione annuale), il sistema SOA riduce la duplicazione delle verifiche di qualificazione tra le amministrazioni aggiudicatrici, garantisce l'applicazione uniforme dei criteri a livello nazionale e consente alle amministrazioni aggiudicatrici di fare affidamento su dati di certificazione costantemente aggiornati e conservati nel Casellario centrale. Questa struttura può ridurre significativamente i costi di transazione per le stazioni appaltanti e migliorare la prevedibilità procedurale. La letteratura e il dibattito politico mettono tuttavia in evidenza anche criticità rilevanti. Studi e valutazioni regolatorie rilevano che il regime delle SOA comporta costi di conformità non trascurabili, è disciplinato da tariffe regolamentate obbligatorie e richiede un'intensa attività di vigilanza per prevenire errori di certificazione o un'applicazione delle regole eccessivamente rigida (ANAC, 2021; OCSE, 2015, *Public Procurement for Innovation*). Inoltre, la letteratura segnala che la delega a certificatori privati comporta rischi di concentrazione del mercato e cattura regolatoria qualora la supervisione risulti debole, sottolineando la necessità di solidi meccanismi di controllo pubblico. Nel complesso, i dati suggeriscono che il sistema SOA risulta robusto quando le potenziali criticità sono adeguatamente gestite. Esso rafforza la gestione del rischio e l'affidabilità dell'esecuzione nei lavori pubblici complessi, ma richiede anche un'attenta calibrazione per preservare la proporzionalità e la condivisione del rischio, in linea con i principi comunitari in materia di appalti. Se attuato correttamente, può ridurre notevolmente l'onere amministrativo e i costi per i contribuenti, oltre a migliorare l'efficienza procedurale, la trasparenza e la fiducia nei sistemi di appalto.

4. Il punto di vista delle imprese sugli appalti pubblici europei e sulla certificazione dei fornitori

Per collocare il sistema SOA italiano nel contesto del più ampio dibattito sulla riforma europea degli appalti pubblici e, più specificamente, per valutare il potenziale e i limiti dei meccanismi di pre-certificazione nel facilitare l'accesso al mercato transfrontaliero, è stata condotta un'indagine esplorativa tra le imprese attive nel settore edile in Italia. I risultati di precedenti indagini sugli appalti pubblici, sebbene di più ampia portata, non hanno in realtà preso direttamente in considerazione la questione della prequalificazione degli operatori economici (si veda, ad esempio, OCSE 2024). L'indagine è stata progettata per rilevare percezioni, esperienze e priorità delle imprese in un momento in cui la riforma degli appalti pubblici è al contempo politicamente rilevante e istituzionalmente fluida a livello europeo, con particolare attenzione alle strategie alternative, tra cui (ma non solo) la certificazione dei fornitori.

L'indagine è stata somministrata online nel corso del mese di dicembre 2025. Sono state contattate circa 8.000 imprese e circa 700 hanno risposto ad almeno una parte del questionario, con un rapporto campione/popolazione pari a circa l'8%. Come avviene comunemente nelle indagini a livello aziendale, non tutti gli intervistati hanno risposto a ogni domanda; il numero di osservazioni varia quindi tra le diverse sezioni. Sebbene non sia stata concepita per essere statisticamente rappresentativa dell'intero settore edile italiano, l'indagine offre comunque un quadro dettagliato di come le imprese direttamente esposte agli appalti pubblici percepiscano le opportunità e le restrizioni transfrontaliere. L'indagine persegue tre obiettivi strettamente correlati. In primo luogo, esamina se e in che misura le imprese percepiscono la complessità amministrativa e normativa come un ostacolo quando valutano la partecipazione alle gare d'appalto fuori dall'Italia. In secondo luogo, esplora le esperienze effettive delle imprese, ove presenti, in materia di appalti transfrontalieri, verificando altresì se i meccanismi nazionali di pre-certificazione come la SOA sono riconosciuti, parzialmente considerati o ignorati in altri Stati membri della UE. In terzo luogo, indaga le preferenze delle imprese riguardo a possibili riforme a livello UE, con particolare attenzione ai compromessi (trade-offs) tra semplificazione, armonizzazione e obiettivi politici strategici.

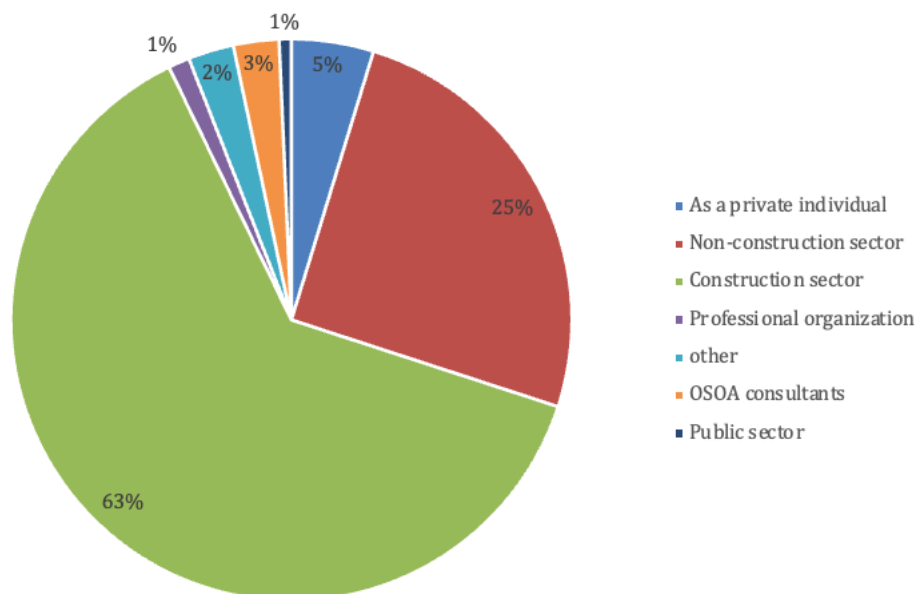
Considerando la bassissima incidenza della partecipazione transfrontaliera tra le imprese di costruzione italiane, l'indagine combina domande descrittive con un esperimento integrato volto a identificare in che modo le diverse tipologie di ostacoli percepiti influenzino la valutazione della complessità transfrontaliera. Questo approccio consente di distinguere tra vincoli strutturali che riflettono le dimensioni e l'esperienza delle imprese e barriere che incidono sistematicamente sulla percezione dell'accesso al mercato anche in assenza di esperienza diretta all'estero.

La restante parte di questa sezione descrive innanzitutto le caratteristiche degli intervistati e la loro limitata presenza transfrontaliera, per poi soffermarsi sulle esperienze dichiarate dalle imprese in merito all'onere amministrativo e al riconoscimento SOA. Successivamente vengono analizzate le motivazioni addotte dalle imprese per non presentare domanda all'estero e, infine, vengono illustrate prove sperimentali relative a quali barriere strutturali abbiano maggiore impatto sulla percezione della complessità transfrontaliera.

Chi sono gli intervistati

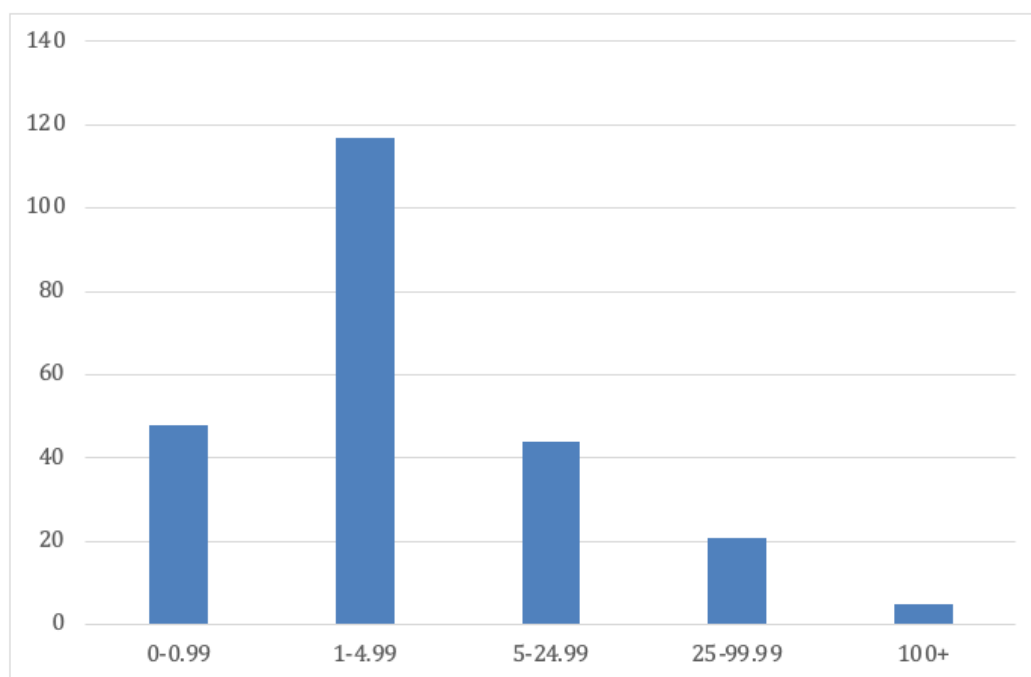
Considerando il contesto dell'indagine, non sorprende che la grande maggioranza di intervistati sia composta da dipendenti o soggetti operanti in imprese attive nel settore edile (figura 1).

Figura 1 - categorie degli intervistati



La grande maggioranza delle imprese cui appartengono gli intervistati presenta un fatturato compreso tra 1 e 5 milioni di euro all'anno, con alcune rare eccezioni di imprese di grandi dimensioni (figura 2) che superano i 100 milioni di euro di reddito operativo lordo; le dimensioni rappresentano un fattore importante sia per il numero di dipendenti sia per la probabilità che un'impresa svolga attività transfrontaliere.

Figura 2 - fatturato delle società partecipanti, in milioni di euro



Panoramica dell'impronta transfrontaliera degli intervistati

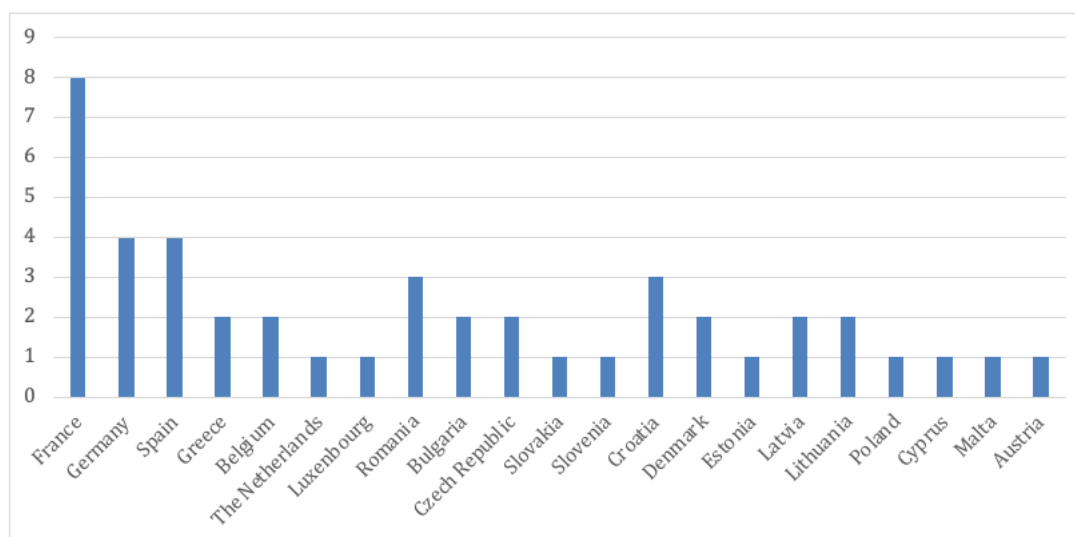
La maggioranza assoluta degli intervistati (323 su 486, ovvero circa il 62% – si veda la tabella 1) ritiene che svolgere attività economiche in un altro Paese europeo sia “difficile o molto difficile” rispetto a svolgere attività economiche in Italia. Ciò rimane vero anche se solo una piccolissima parte delle imprese intervistate ha effettivamente esperienza in attività transfrontaliere. Solo 28 imprese sulle 511 che hanno risposto alla domanda dell'indagine, ossia circa il 5,5%, hanno avuto esperienze all'estero, e di queste solo 5 hanno avuto successo.

Tabella 1 - percezioni rispetto agli appalti transfrontalieri

<i>Quanto pensa sia facile svolgere attività economiche in un altro paese europeo?</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
molto facile	2	0,41%
abbastanza facile	24	4,94%
né facile né difficile	137	28,19%
abbastanza difficile	187	38,48%
molto difficile	136	27,98%
<i>La sua impresa ha mai partecipato a una gara d'appalto in un altro paese europeo?</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
No, mai	483	94,52%
Sì, sempre o quasi sempre con successo	5	0,98%
Sì, mai o raramente con successo	23	4,5%

Le imprese attive in altri Paesi sono infatti piuttosto internazionalizzate, in quanto spesso operano in più Paesi. Le 28 imprese attive in diversi Paesi hanno segnalato un totale di 45 esperienze in un altro Paese (figura 3), ma questo dato rappresenta una stima per difetto piuttosto che per eccesso delle loro attività all'estero, poiché tali imprese potrebbero aver partecipato nel tempo a più gare d'appalto in ciascun Paese. La Francia rappresenta il mercato più importante per le imprese internazionalizzate coinvolte in questa rilevazione, con Germania e Spagna distanziate, seguite da Romania e Croazia al terzo posto.

Figura 3 - distribuzione geografica delle attività di appalti transfrontalieri



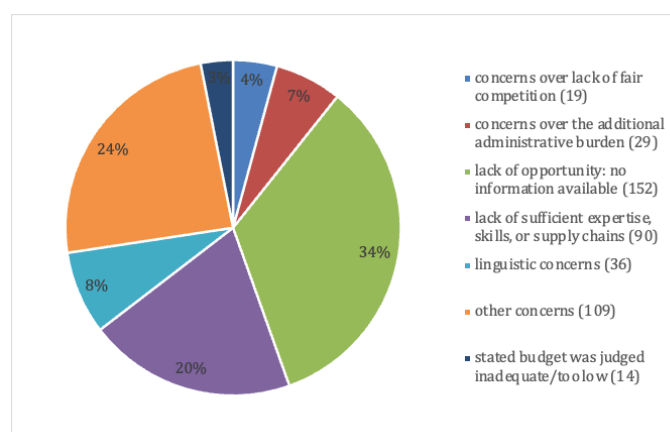
Nelle operazioni transfrontaliere le imprese non riportano un onere normativo significativamente più alto o più basso. Circa il 38% segnala un onere amministrativo simile, mentre il 33% e il 28% rilevano rispettivamente un onere sostanzialmente più elevato e un onere sostanzialmente più basso; tuttavia, poiché solo 21 imprese hanno risposto a questa domanda, i numeri assoluti sono troppo esigui per interpretare questi dati in senso statistico. Analogamente, nel riferire se le proprie attestazioni SOA italiane fossero state accettate o meno (tabella 2), gli intervistati che hanno dichiarato che la SOA non era richiesta all'estero hanno indicato un onere sostanzialmente inferiore; gli intervistati che hanno indicato che la propria SOA era stata accettata hanno segnalato un onere analogo a quello del sistema italiano; e gli intervistati che hanno indicato che la SOA era stata presa in considerazione ma ritenuta parziale o incompleta hanno riportato, in media, un onere amministrativo superiore rispetto alle gare d'appalto italiane. **Anche con numeri esigui, ciò suggerisce che l'unificazione dei requisiti amministrativi potrebbe contribuire a una più solida integrazione del Mercato Unico.**

Tabella 2: "la sua SOA è stata presa in considerazione al di fuori dell'Italia?"

	n	%
SOA ritenuta incompleta o insufficiente	7	30,43
SOA non necessaria o non presa in considerazione	10	43,48
SOA accettata	3	13,04
altro – indichi la sua esperienza	3	13,04

Prima di passare alla discussione dei risultati sperimentali, è opportuno esaminare le ragioni che scoraggiano le imprese dal partecipare alle gare d'appalto in altri Paesi UE, considerando che la grande maggioranza delle imprese intervistate non ha mai partecipato a una gara d'appalto all'estero. Riportiamo questi risultati nella figura 3 di seguito. La maggioranza relativa degli intervistati, pari al 34%, indica che la mancanza di opportunità e informazioni è con ogni probabilità la causa principale; ciò si riflette anche sulle azioni desiderate (discusse più avanti in questo rapporto) e, in un certo senso, trova eco in alcune delle iniziative attualmente al vaglio della Commissione europea. Le barriere strutturali ritenute generalmente un limite per le operazioni transfrontaliere – concorrenza sleale, ulteriore onere amministrativo, problemi nella catena di approvvigionamento e lingua – rappresentano, insieme, il secondo gruppo di criticità, con circa il 30% degli intervistati che individua in esse i principali ostacoli. Di conseguenza, la prossima sezione di questo rapporto esplorerà in maniera sperimentale in che modo queste specifiche barriere strutturali influenzino la percezione della facilità di svolgere attività economiche in un altro Paese europeo, prima di analizzare, nell'ultima sezione, le risposte preferite a livello dell'UE.

Figura 3: perché le imprese non presentano domanda all'estero?



Quali barriere strutturali sono rilevanti? Risultati sperimentali

Analizziamo il ruolo svolto dalle tradizionali barriere strutturali mediante un esperimento completamente randomizzato basato sull'indagine. Non sorprende che la preesistente internazionalizzazione, così come le dimensioni dell'impresa, incidano sull'interpretazione di tali barriere; esperienza e dimensioni risultano elementi fondamentali per agevolare le operazioni all'estero. Per indagare questa dinamica, elaboriamo un esperimento randomizzato finalizzato a individuare il nesso causale tra barriere strutturali e percezioni riguardo alla complessità delle operazioni transfrontaliere. Nell'esperimento, agli intervistati viene chiesto di valutare quanto ritengano complesso partecipare a una gara d'appalto in un altro Paese UE. I partecipanti sono assegnati casualmente a un gruppo di controllo o a un gruppo di trattamento, in cui vengono invitati a riflettere, rispettivamente, sulle differenze culturali e linguistiche e sulle differenze nell'accesso ai materiali, alle catene di approvvigionamento e al capitale umano (si veda la tabella 3 per un confronto tra i trattamenti). Questo esperimento ci permette di comprendere l'**effetto causale dei diversi tipi di ostacoli sulla percezione della complessità nelle operazioni transfrontaliere**.

Tabella 3: panoramica delle condizioni sperimentali

Controllo	Condizione 1	Condizione 2	Condizione 3
Qual è la sua opinione sulla facilità con cui può svolgere attività economiche in un altro Paese europeo?	Considerando l'eterogeneità normativa all'interno dell'Unione europea, qual è la sua opinione sulla facilità con cui può svolgere attività economiche in un altro Paese europeo?	Considerando l'eterogeneità linguistica e culturale all'interno dell'Unione europea, qual è la sua opinione sulla facilità con cui può svolgere attività economiche in un altro Paese europeo?	Considerando la disponibilità di materiali e risorse umane all'interno dell'Unione europea, qual è la sua opinione sulla facilità con cui può svolgere attività economiche in un altro Paese europeo?

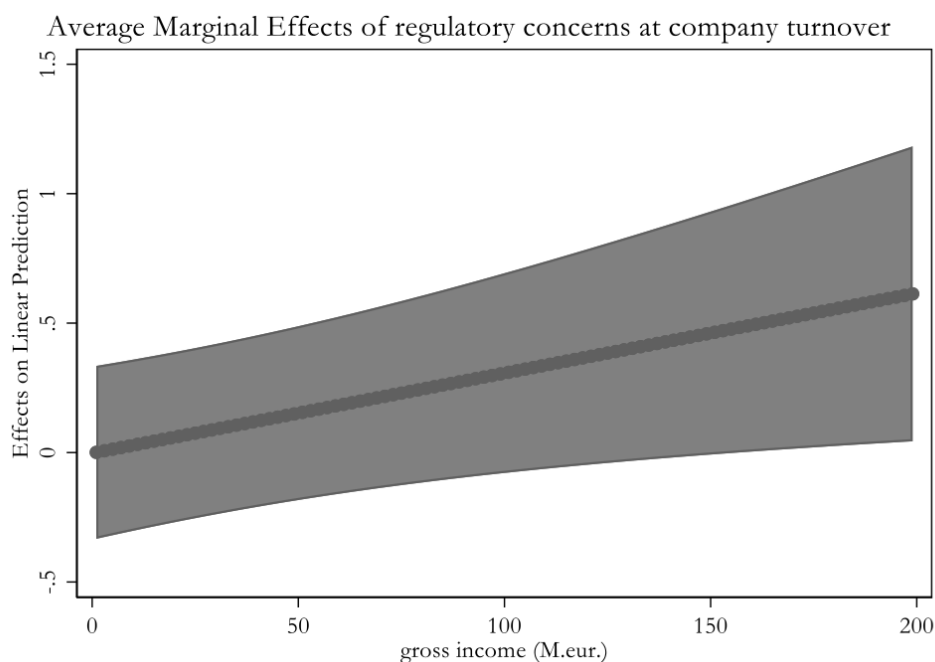
I risultati di questo semplice esperimento contribuiscono a chiarire il ruolo svolto dagli ostacoli che le imprese percepiscono come tali circa la facilità o la complessità con cui svolgere attività economiche in un altro paese. I risultati sperimentali sono riportati nella tabella 4. È importante sottolineare che, sebbene le condizioni di trattamento prese singolarmente non siano statisticamente significative, le dimensioni dell'impresa e l'effettiva esperienza all'estero sono entrambe correlate in modo negativo e molto significativo con la percezione della complessità transfrontaliera: quanto più grande è l'impresa e quanto maggiore è l'esperienza nell'operare all'estero (a prescindere dagli esiti passati), tanto minore è la probabilità che le operazioni transfrontaliere vengano considerate difficili o molto difficili. Inoltre, alcuni dei trattamenti interagiscono in modo significativo con la dimensione dell'impresa, suggerendo che la dimensione dell'impresa sia cruciale nella valutazione delle barriere transfrontaliere. In particolare, a parità di condizioni, le imprese più grandi sono preoccupate rispetto alle loro controparti più piccole per quanto riguarda gli ostacoli normativi, e *meno* preoccupate di queste ultime in merito alle catene di approvvigionamento e alla disponibilità di risorse umane, rispecchiando probabilmente una base occupazionale più internazionalizzata e catene di approvvigionamento globali. È importante sottolineare che questi vanno considerati effetti quasi causali; inoltre, l'impatto diretto e negativo dell'esperienza all'estero sulle preoccupazioni suggerisce che i primi passi per operare a livello transfrontaliero costituiscono l'ostacolo principale da affrontare.

Tabella 4: risultati sperimentali

Trattamento: eterogeneità normativa	-0,00234	(0,170)
Trattamento: eterogeneità linguistica e culturale	-0,119	(0,175)
Trattamento: disponibilità di risorse materiali e umane	0,144	(0,169)
reddito lordo dell'impresa (in mln di euro)	-0,00272**	(0,00127)
eterogeneità normativa#reddito dell'impresa	0,00309**	(0,00135)
eterogeneità culturale#reddito dell'impresa	0,00295	(0,0151)
disponibilità materiale#reddito dell'impresa	-0,0161*	(0,00882)
manca di esperienza all'estero	0,678***	(0,247)
Costante	3,247***	(0,254)
Osservazioni	238	
R quadro	0,074	
Errori standard tra parentesi		
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1		

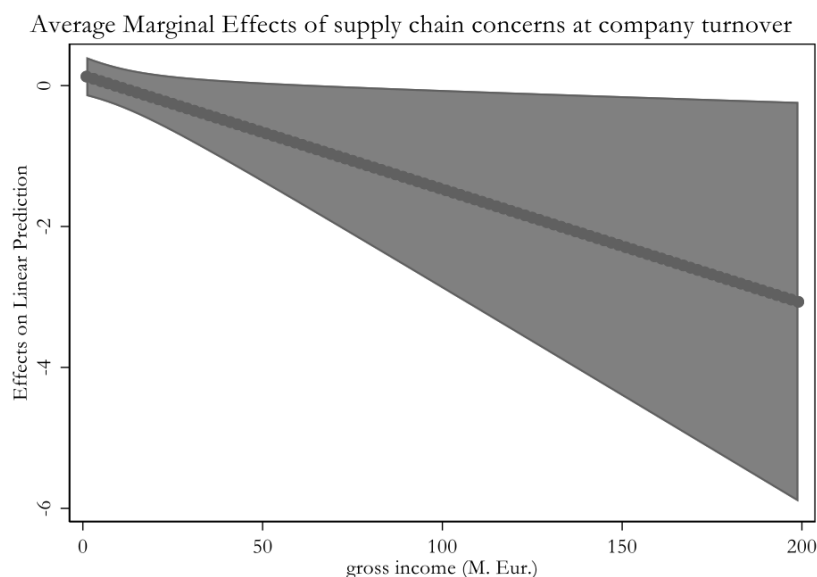
Ciò risulta forse più evidente osservando gli effetti marginali delle componenti del trattamento ai diversi livelli di fatturato aziendale (figure 4a e 4b). Poiché la variabile dipendente è una scala a 5 punti, le imprese di grandi dimensioni risultano circa il 10% più preoccupate rispetto alle imprese di piccole dimensioni (ovvero 0,5 punti in più) per l'impatto degli ostacoli normativi sulle proprie attività all'estero (figura 4a). Al contrario (figura 4b), le imprese di grandi dimensioni risultano fino all'80% meno preoccupate rispetto a quelle di piccole dimensioni riguardo all'impatto delle catene di approvvigionamento sulle proprie attività all'estero.⁵

Figura 4a - effetti marginali sperimentali



⁵ Occorre notare che in questo caso la qualità della stima è sostanzialmente verosimile, dato l'esiguo numero di imprese in ciascun livello stimato. In entrambi i casi, le stime sono significative con un intervallo di confidenza del 90% (95% nel caso delle questioni normative).

Figura 4b - effetti marginali sperimentali

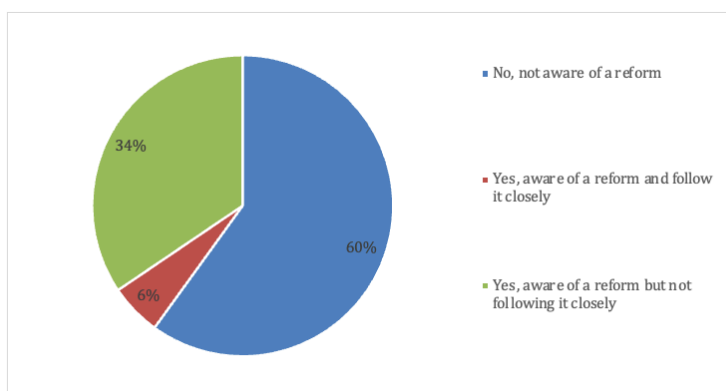


La riforma europea degli appalti pubblici secondo le imprese italiane

Infine, arriviamo alle preferenze del settore edile italiano per la riforma degli appalti pubblici. Dati la centralità degli appalti strategici nella discussione sulla riforma (si veda Lappe e Nicoli 2025 per un approfondimento), il ruolo svolto dai criteri ambientali e l'impatto che questi possono avere su due input chiave per il settore edile – acciaio e cemento –, il pacchetto legislativo in discussione è determinante per il settore edile italiano. Come discusso nell'introduzione, la spinta politica verso tale riforma è forte, sebbene poco definita per quanto riguarda gli obiettivi. Inoltre, l'opinione pubblica sostiene chiaramente l'introduzione dei criteri verdi negli appalti, legittimando, in una certa misura, l'ambiziosa agenda della Commissione; tale posizione è condivisa anche dagli esperti delle politiche, come dimostrato sperimentalmente in Nicoli & Lappe (2025). Dedichiamo quindi una parte sostanziale dell'indagine all'analisi delle preferenze verso la riforma degli appalti.

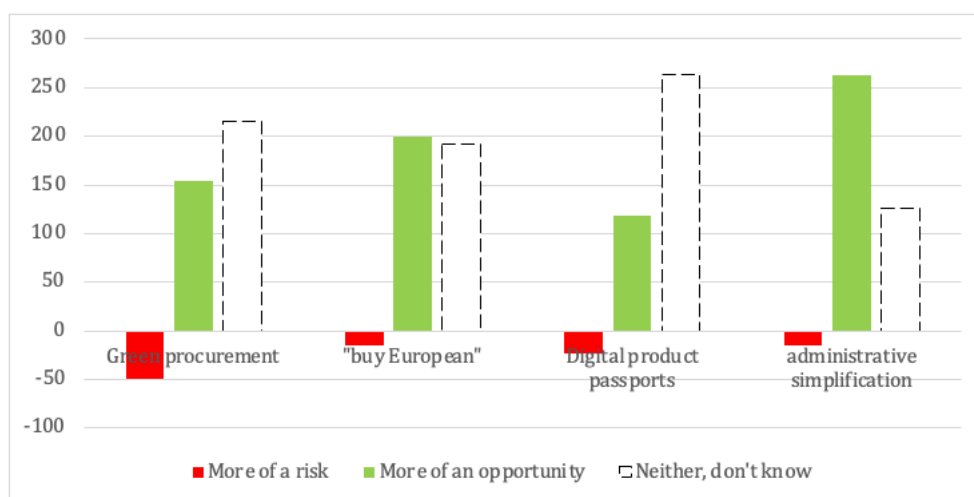
Iniziamo verificando se le aziende intervistate siano effettivamente a conoscenza di tale riforma. Con nostra sorpresa, la maggioranza assoluta degli intervistati (circa il 60%) non sapeva che fosse in corso una riforma complessiva degli appalti pubblici (figura 5). Ciò è in linea con l'intuizione secondo cui la mancanza di informazioni costituisce un collo di bottiglia critico per le imprese edili italiane nel tentativo di operare sul più ampio mercato europeo, anche quando tali informazioni potrebbero avere un impatto diretto sulle loro attività nazionali.

Figura 5 - consapevolezza dei progetti di riforma degli appalti pubblici a livello dell'UE



Per valutare le principali aree di intervento, abbiamo chiesto ai rappresentanti delle imprese di esprimersi in merito alle priorità degli appalti strategici della UE – criteri di appalto verde, criteri “compra europeo”, passaporti digitali di prodotto e semplificazione normativa – per indicare se le medesime rappresentassero più un rischio o più un’opportunità per le proprie imprese, oppure se non ne avessero un’idea definita. I risultati sono riportati nella figura 6. Colpisce che un gran numero di intervistati non sia stato in grado di valutare queste aree di intervento, evidenziando ancora una volta l’essenziale vuoto informativo sugli sviluppi internazionali in cui molte imprese italiane attualmente operano, anche laddove questi ultimi incidano su di esse in modo piuttosto diretto. Ciò risulta particolarmente evidente per quanto riguarda l’introduzione dei passaporti digitali di prodotto e dei criteri di appalto verde, ma anche nel caso dei criteri “compra europeo”. I criteri di appalto verde, in particolare, sono piuttosto polarizzanti, con una sostanziale opposizione nonostante livelli relativamente elevati di sostegno, sia tra le imprese oggetto dell’indagine sia nell’opinione pubblica in generale. A questo proposito, abbiamo chiesto agli intervistati di valutare il livello e la tipologia di intervento, secondo la matrice sviluppata da Lappe e Nicoli (2025). In tale contesto si è sostenuto che i criteri di appalti strategici possono intervenire a livello di prodotto o di impresa e nella fase di ammissibilità (ossia, un’impresa che non soddisfi un criterio non sarebbe ammessa) oppure nella fase di aggiudicazione (ossia, un determinato criterio avrebbe un certo peso nell’aggiudicazione). Abbiamo chiesto agli intervistati di indicare se ritengono che gli interventi in ciascuna di queste quattro categorie siano adeguati, inadeguati o né l’uno né l’altro. In questo contesto, dato che ci si riferisce esplicitamente all’introduzione di nuovi criteri, presumibilmente più stringenti, è ragionevole considerare le risposte neutre come favorevoli allo status quo, e dunque come una forma di (debole) opposizione al cambiamento. La flessibilità concessa alle imprese aumenta passando dal prodotto all’impresa e dall’ammissibilità all’aggiudicazione.

Figura 6: appalti strategici, rischio o opportunità?



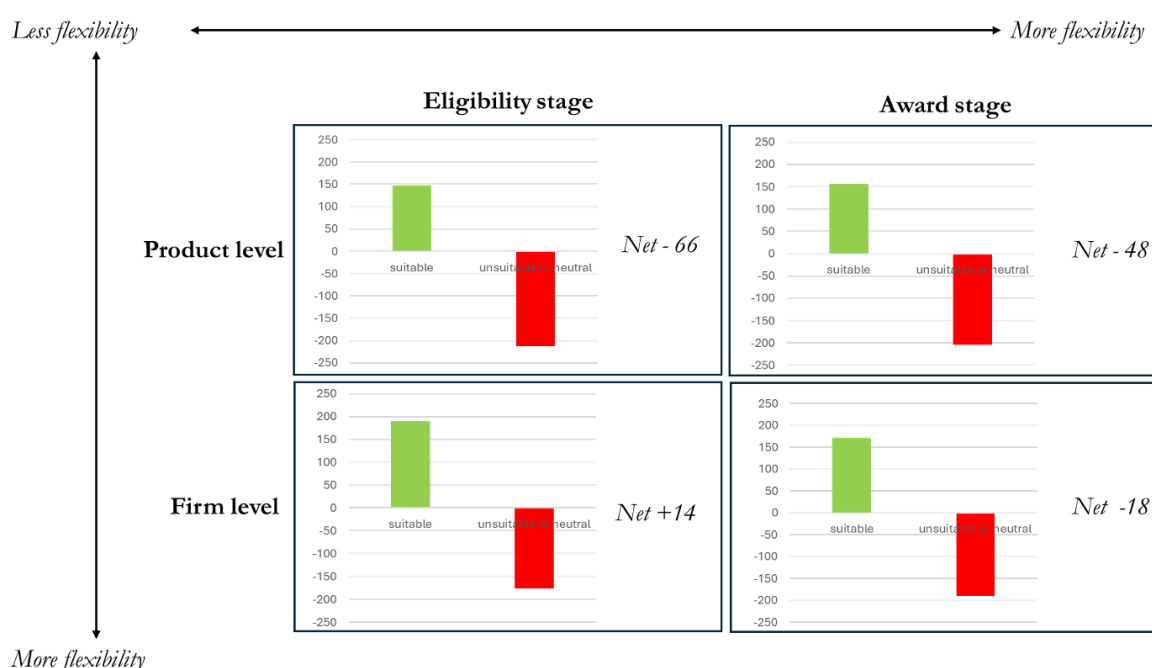
La figura 7 offre una panoramica delle risposte fornite dai rappresentanti delle imprese rispetto a questi compromessi, calcolando le valutazioni neutre come negative per i motivi spiegati. È significativo il fatto che riceva un sostegno netto positivo solo una categoria di intervento: le azioni a livello di impresa nella fase di ammissibilità. Questa tipologia di azioni consente alle imprese di adeguarsi alle diverse linee di prodotto, ad esempio specializzandosi nella transizione ecologica di una specifica tipologia di prodotto o riducendo l’impronta complessiva delle emissioni. Ciò, a sua volta, favorisce le imprese di maggiori dimensioni con più linee di prodotto, mentre penalizza le imprese di dimensioni minori per le quali i requisiti a livello di prodotto e di impresa spesso coincidono. Allo stesso tempo, la preferenza

accordata ai criteri di ammissibilità piuttosto che ai criteri di aggiudicazione garantisce che, qualora le imprese effettuino gli investimenti necessari per raggiungere gli obiettivi, questi assicurino l'accesso alla competizione, anziché rappresentare un elemento tra i tanti criteri in base ai quali altri concorrenti potrebbero ottenere risultati migliori. In sintesi, la flessibilità dei livelli premia le imprese di maggiori dimensioni, mentre i criteri di ammissibilità premiano investimenti significativi, che a loro volta richiedono un controllo giuridico molto più rigoroso dei criteri sulla base dei quali viene verificata l'ammissibilità, **rafforzando la necessità di un mercato di certificazione dei fornitori a livello dell'UE.**

Successivamente, analizziamo quali azioni specifiche la Commissione dovrebbe intraprendere per migliorare la capacità delle imprese di competere in altri paesi dell'UE. Abbiamo chiesto agli intervistati di classificare, da 1 (priorità alta) a 5 (priorità bassa), una serie di azioni che i funzionari europei stanno prendendo in considerazione per creare un Mercato Unico degli appalti. Si tratta, in particolare, di: (1) un portale unico degli appalti, (2) il riconoscimento transfrontaliero delle (pre)certificazioni, (3) l'estensione, la semplificazione e la generalizzazione delle etichette, (4) la standardizzazione e l'armonizzazione della normativa nazionale e (5) il rafforzamento delle autorità garanti della concorrenza. Consideriamo che gli intervistati attribuiscono una priorità alta a un'azione se la classificano al primo o al secondo posto, e una priorità bassa se la classificano al terzo, quarto o ultimo posto. I risultati sono riportati nella tabella 5 di seguito.

Come mostrato, un portale unico degli appalti per tutte le amministrazioni pubbliche europee è fortemente percepito come una priorità elevata, con l'83% degli intervistati che lo classifica al primo o al secondo posto. Ciò conferma la nostra precedente intuizione secondo cui i confini nazionali generano asimmetrie informative che segmentano il Mercato Unico. Le due priorità successive (riconoscimento transfrontaliero della pre-certificazione e standardizzazione delle norme nazionali) sono piuttosto vicine tra loro, con l'obiettivo di semplificare la burocrazia e alleggerire l'onere amministrativo associato all'operare in diverse giurisdizioni del Mercato Unico. In quest'ottica, sistemi simili alla SOA italiana risulterebbero particolarmente utili, se trasposti a livello europeo ed estesi oltre il loro attuale ambito di applicazione.

Figura 7



Infatti, in una domanda di follow-up, oltre il 73% degli intervistati concorda sul fatto che un sistema a livello dell'UE ispirato alla SOA italiana sarebbe utile nel processo di riforma europea delle norme che regolano gli appalti pubblici, mentre solo circa il 7% non si mostra d'accordo. Infine, abbiamo chiesto agli intervistati di indicare i principali contributi e il valore aggiunto che un sistema di tipo SOA potrebbe apportare se trasposto a livello europeo. Come in precedenza, gli intervistati dovevano attribuire un punteggio da 1 a 6 a una serie di motivazioni (tabella 6). Indichiamo come espressione di una "forte motivazione" le affermazioni classificate al primo o secondo posto per un sistema di tipo SOA, mentre le affermazioni classificate dalla terza posizione in poi comunicano una motivazione meno forte.

Tabella 5: classifica delle azioni specifiche, per livello di priorità

	priorità: alta	%	priorità: bassa	%
un portale unico degli appalti per tutte le amministrazioni pubbliche della UE	229	0,83	48	0,17
riconoscimento reciproco transfrontaliero delle (pre-)certificazioni	175	0,63	102	0,37
estensione, semplificazione e generalizzazione delle etichette	13	0,05	264	0,95
standardizzazione/omogeneizzazione della normativa nazionale e dei criteri di aggiudicazione	118	0,43	159	0,57
autorità di vigilanza e di concorrenza più forti a livello europeo per evitare favoritismi nei confronti degli operatori locali/nazionali	19	0,07	258	0,93

Come illustrato, la riduzione degli oneri documentali e l'accelerazione delle tempistiche sono generalmente considerate le motivazioni più forti per l'implementazione di un sistema di tipo SOA, mentre l'incremento proporzionale dei requisiti e la certezza giuridica non sono considerati motivazioni di particolare rilievo per l'introduzione di un sistema di tipo SOA a livello europeo.

Tabella 6

"Per quali aspetti sarebbe più utile un sistema SOA o equivalente a livello europeo? Si prega di classificarli in base alla loro importanza."

	motivazione più forte	%	motivazione meno forte	%
Evitare la duplicazione di documenti e rapporti	186	0,70	81	0,30
Tempi di verifica più brevi	175	0,66	92	0,34
Maggiore certezza giuridica	53	0,20	214	0,80
Requisiti proporzionali alle dimensioni dell'impresa	41	0,15	226	0,85
Alleggerimento delle equivalenze tecniche	78	0,29	189	0,71
Altro (si prega di specificare)	1	0,00	266	1,00

5. Verso un sistema europeo di qualificazione degli operatori economici

Come discusso in questo documento, i sistemi che certificano per legge in via preventiva talune caratteristiche degli operatori economici possono contribuire a velocizzare in modo sostanziale le procedure di gara. Inoltre, quando sono di natura ibrida (ossia quando il sistema trasferisce parte dei costi di valutazione della conformità dal settore pubblico agli stessi offerenti), possono anche ridurre in modo significativo i costi pubblici degli appalti strategici. Come documentato altrove (Lappe & Nicoli 2025), gli appalti strategici possono aumentare sensibilmente i costi, anche se continuano a rappresentare una priorità per l'Unione europea. Gli aumenti dei costi legati ai processi possono essere contenuti mediante un sistema ibrido di certificazione dei fornitori/qualificazione degli operatori economici per le ragioni qui dettagliate. L'analisi delle prospettive delle imprese evidenzia inoltre che sistemi di certificazione dei fornitori a livello dell'UE possono essere determinanti nell'estendere la capacità delle imprese di operare in ambito transfrontaliero, poiché contribuiscono a ridurre l'onere amministrativo ad hoc, rafforzando così il Mercato Unico. Pertanto, la rilevanza di un sistema europeo di qualificazione degli operatori economici con caratteristiche ibride è determinata non da preferenze istituzionali o specificità nazionali, bensì da una convergenza di pressioni strutturali che stanno ridefinendo gli appalti pubblici in tutta l'Unione europea. Per rispondere alle sfide globali, gli investimenti pubblici strategici europei stanno crescendo in termini di scala, rapidità e complessità tecnica, trainati dalla transizione verde, dalle infrastrutture digitali, dalle spese per la difesa e dagli obiettivi di resilienza strategica. Allo stesso tempo, le amministrazioni aggiudicatrici si trovano ad affrontare vincoli persistenti in termini di capacità amministrativa e competenze tecniche. Agli appalti si richiede sempre più frequentemente non solo efficienza dei costi, ma anche affidabilità esecutiva, risultati di sostenibilità e valore a lungo termine. Pertanto, le conseguenze di una prestazione insufficiente degli operatori economici si sono accentuate, accrescendo l'importanza di una solida valutazione della capacità ex ante. In questo contesto, i sistemi di qualificazione ibridi offrono un modo per rafforzare la gestione del rischio senza gravare eccessivamente sulle singole amministrazioni aggiudicatrici.

L'agenda di digitalizzazione europea crea le condizioni tecniche per una qualificazione riutilizzabile e basata sui dati, ma mette anche in evidenza i limiti dei modelli di verifica gara per gara. Questi non sono in grado di scalare sistematicamente il giudizio degli esperti e producono costi totali più elevati per il settore pubblico, oltre a tempi di aggiudicazione più lunghi per gli offerenti. La digitalizzazione automatizza principalmente la trasmissione e la disponibilità dei dati, ma non sostituisce la valutazione, l'interpretazione e la verifica di tali dati. Ad esempio, negli appalti di lavori, dove la qualificazione dipende da valutazioni delle prestazioni pregresse, della complessità dei progetti e delle capacità specifiche delle imprese, il collo di bottiglia sarà rappresentato non dall'accesso alla documentazione, ma dalla capacità istituzionale di interpretare detta documentazione in modo coerente e responsabile. Senza ridefinire chi effettua la qualificazione e in base a quale quadro di responsabilità, gli strumenti digitali rischiano di accelerare i controlli frammentati e incoerenti anziché eliminarli. Di conseguenza, la partecipazione transfrontaliera, essenziale per la resilienza, la concorrenza e l'autonomia strategica, difficilmente potrà espandersi in presenza di regimi di qualificazione gara per gara frammentati che impongono un elevato grado di incertezza e costi di duplicazione per i fornitori, in particolare nei mercati dei lavori complessi e delle infrastrutture.

Tre percorsi per i sistemi di certificazione dei fornitori a livello UE.

Come valutato in precedenza nel documento, i sistemi di certificazione dei fornitori di tipo notarile o ibrido sono probabilmente quelli che garantiscono le migliori prestazioni secondo tre criteri (costruzione della fiducia, costo e dilatazione dei tempi). Rimane tuttavia la questione di come progettare un sistema che, su larga scala, riduca anche i conflitti tra culture amministrative e di appalti, che variano significativamente nell'Unione europea. Per il rafforzamento del sistema identifichiamo pertanto tre percorsi.

Una prima opzione, meno ambiziosa, consiste nel perseguire una **più rigorosa applicazione del riconoscimento reciproco** delle documentazioni rilevanti tra gli Stati membri. Come emerso dall'indagine sottoposta alle imprese e discussa nella sezione 4, i timori relativi alla duplicazione amministrativa rappresentano un serio ostacolo al completamento del Mercato Unico degli appalti; tra le poche imprese effettivamente attive a livello transfrontaliero, pochissime hanno riferito che le qualificazioni dei propri operatori economici erano state accettate o anche solo prese in considerazione in un altro Stato membro. Un sistema di riconoscimento reciproco faciliterebbe quindi notevolmente le operazioni transfrontaliere delle imprese. Potrebbe applicarsi alla documentazione fiscale e finanziaria, nonché a quella relativa alle esperienze pregresse. Questo approccio sarebbe facilitato da alcune delle azioni già in discussione, come ad esempio la creazione di passaporti digitali comuni di prodotto o l'estensione del DGUE e del PPDS (Public Procurement Data Standard). Tale approccio si baserebbe sui principi giuridici UE già esistenti, garantendo che le amministrazioni aggiudicatrici accettino in modo più coerente prove e riferimenti tecnici nazionali equivalenti, oltre alla documentazione pertinente rilasciata in altri Stati membri, salvo che non vi sia una chiara e proporzionata giustificazione per il rifiuto. Migliorando il riconoscimento della documentazione nazionale esistente, tale opzione ridurrebbe la necessità per le imprese di dimostrare ripetutamente la validità dei requisiti nelle offerte transfrontaliere, abbattendo così i costi amministrativi e l'incertezza, in particolare per le PMI e per gli offerenti transfrontalieri occasionali.

Una seconda opzione sarebbe un **sistema europeo di qualificazione degli operatori economici**. Secondo questa opzione, la riforma europea degli appalti pubblici armonizzerebbe i sistemi di qualificazione in tutta la UE, incoraggiando gli Stati membri a consentire a organismi privati accreditati per la prequalificazione di operare nell'ambito di un quadro normativo armonizzato. In questo approccio, la qualificazione degli operatori economici, in particolare per gli appalti di lavori e infrastrutture, sarebbe delegata a enti privati autorizzati a livello nazionale che applicherebbero criteri definiti su scala nazionale e comunitaria, mentre le autorità pubbliche e i legislatori di ciascuno Stato membro manterrebbero il potere normativo, la supervisione e la responsabilità giuridica per le decisioni in materia di appalti. Se adottato su scala più ampia, questo modello potrebbe consentire alle società di certificazione di operare in più Stati membri, riducendo la duplicazione delle verifiche di qualificazione, accelerando le procedure di appalti e abbassando i costi di transazione sia per le amministrazioni aggiudicatrici sia per gli operatori economici. Attraverso la creazione di esiti di qualificazione riutilizzabili e standardizzati, tali sistemi potrebbero altresì facilitare la partecipazione transfrontaliera, in particolare per le imprese attive in più mercati UE, preservando al contempo la concorrenza e la proporzionalità tramite rigorosi requisiti di accreditamento, vigilanza e trasparenza a livello nazionale e dell'UE.

Ad esempio, in Italia la SOA è un documento unico che include specifiche categorie e classificazioni. In questa proposta normativa, un'impresa potrebbe possedere un documento analogo per un altro Stato membro conforme alla legislazione nazionale, il tutto all'interno di un unico passaporto di qualificazione riconosciuto a livello UE. In

tal modo, ciascun quadro nazionale rimarrebbe validato ma beneficerebbe di un riconoscimento rafforzato a livello UE, con soggetti analoghi alla SOA autorizzati centralmente cui sarebbe attribuita la responsabilità, oltre che l'obbligo, del rilascio della qualificazione unificata. Nella pratica, questo sistema potrebbe essere sottoposto a una fase di implementazione sperimentale. I paesi potrebbero scegliere di aderire e offrire la possibilità di utilizzare il passaporto valido a livello UE, continuando al contempo a mantenere l'attuale processo di qualificazione. Potrebbero inoltre essere previste soglie più elevate o opzioni riservate alle imprese o ai progetti di maggiori dimensioni (ad esempio, quelli superiori a 5 milioni di euro o ad altre soglie significative). Questo approccio produrrebbe già un impatto positivo senza alterare i mercati, poiché i Paesi potrebbero scegliere di consentire l'utilizzo di un passaporto UE mantenendo pienamente valido il modello preesistente.

Infine, l'opzione di policy più ambiziosa sarebbe quella di istituire una vera e propria **Autorità europea per la qualificazione degli operatori economici** (una "EuroSOA"), realizzando un sistema di pre-certificazione o qualificazione a livello dell'UE per gli appalti di lavori e infrastrutture. Secondo questo modello, gli operatori economici potrebbero ottenere un'unica qualificazione riconosciuta nell'UE, attestante la loro capacità tecnica, finanziaria e professionale, riutilizzabile negli Stati membri e presso le amministrazioni aggiudicatrici. Ciò implicherebbe non solo il riconoscimento reciproco o la possibilità per soggetti privati di certificare gli operatori in diversi paesi, ma anche una convergenza dei quadri normativi nazionali su linee comuni e – verosimilmente – un'unica Autorità responsabile della valutazione della qualità e dell'efficacia degli organismi di certificazione, analogamente a quanto attualmente svolto dall'ANAC in Italia. Un sistema di questo tipo potrebbe essere gestito da un organismo centrale della UE oppure da enti designati a livello nazionale che applicano regole comunitarie pienamente armonizzate, con dati integrati in infrastrutture condivise come lo Spazio europeo dei dati sugli appalti (PPDS). Una qualificazione degli operatori economici valida in tutta la UE ridurrebbe significativamente le duplicazioni, accelererebbe le procedure di appalto e abbasserebbe i costi di accesso per gli offerenti transfrontalieri, in particolare nei mercati delle infrastrutture complesse. Allo stesso tempo, tale opzione richiederebbe un elevato grado di accordo politico, un'attenta calibrazione a tutela del principio di sussidiarietà e della proporzionalità, nonché una governance solida per assicurare fiducia, controllo e adattabilità nei diversi mercati edilizi nazionali.

Conclusioni

Il presente documento sostiene che la qualificazione degli operatori economici debba essere considerata una variabile progettuale centrale nella prossima riforma europea degli appalti pubblici e non un mero accessorio tecnico o procedurale delle gare d'appalto. Con l'Unione che si muove verso un paradigma di appalti strategici, in cui si integrano obiettivi di sostenibilità, resilienza, innovazione e, potenzialmente, di preferenza europea, è probabile che aumentino gli oneri amministrativi e di verifica legati alla partecipazione. In assenza di una revisione istituzionale, questa traiettoria rischia di restringere la platea dei concorrenti, ridurre la partecipazione transfrontaliera e indebolire gli effetti del Mercato Unico che la disciplina UE in materia di appalti intende conseguire.

L'analisi ha individuato tre dimensioni fondamentali di prestazione per qualsiasi regime di qualificazione: costruzione della fiducia, costo e dilatazione dei tempi. Questi criteri assumono particolare rilievo nei mercati dei lavori e delle infrastrutture, dove il rischio di esecuzione è elevato e le amministrazioni aggiudicatrici devono valutare capacità complesse, fondate sull'esperienza. Sebbene la digitalizzazione e le iniziative relative ai dati strutturati come eForms e lo Spazio europeo dei dati sugli appalti (PPDS) migliorino la disponibilità e l'interoperabilità delle informazioni sugli appalti, esse non affrontano, di per sé, il collo di bottiglia rappresentato da una interpretazione e una verifica coerenti e responsabili. In altri termini, la digitalizzazione della documentazione non sostituisce un'architettura istituzionale credibile che stabilisca chi verifica la capacità dei fornitori, secondo quali standard e con quale efficacia giuridica.

Il sistema SOA italiano offre un modello particolarmente istruttivo, in quanto trasforma la qualificazione da esercizio ad hoc, gara per gara, in uno strumento di accesso al mercato riutilizzabile e a efficacia costitutiva. La sua principale caratteristica istituzionale consiste in una governance ibrida: organismi privati accreditati effettuano una verifica sotto rigorosa vigilanza pubblica; il certificato che ne risulta costituisce condizione necessaria e sufficiente per la partecipazione a determinate gare d'appalto. Questa struttura può ridurre le duplicazioni per le amministrazioni aggiudicatrici, comprimere i tempi di aggiudicazione spostando la verifica ex ante e rafforzare la fiducia standardizzando le modalità di valutazione della capacità. Allo stesso tempo, i punti di forza del sistema dipendono dalla calibrazione: se i costi di conformità, la rigidità o le debolezze nei controlli aumentano, il modello può generare barriere all'ingresso, concentrazione del mercato o rischi di cattura della regolamentazione. Il compromesso (trade-off) tra affidabilità dell'esecuzione e apertura del mercato resta quindi una questione politica fondamentale.

I risultati dell'indagine presentati nel documento rafforzano la rilevanza di questa prospettiva istituzionale. Le imprese italiane riportano una partecipazione transfrontaliera limitata e una diffusa percezione di complessità, con la mancanza di informazioni che emerge come principale ostacolo. Gli intervistati attribuiscono una chiara priorità a misure a livello UE che riducano le asimmetrie informative e la duplicazione amministrativa, in particolare un portale unico degli appalti e il riconoscimento reciproco delle certificazioni. Questi risultati sono coerenti con l'affermazione più ampia del documento secondo cui la qualificazione degli operatori economici non è solo uno strumento di gestione del rischio, ma anche una leva per l'integrazione del mercato.

Il documento si conclude delineando tre percorsi di riforma: il rafforzamento del riconoscimento reciproco di prove equivalenti, un ecosistema, abilitato dall'UE, di organismi armonizzati di qualificazione degli operatori economici che producano passaporti del fornitore riutilizzabili e, con maggiore ambizione, un'Autorità europea per la qualificazione degli operatori economici. Ogni percorso comporta diversi vincoli di fattibilità e rischi istituzionali, ma tutti condividono la premessa che un Mercato Unico degli appalti guidato dai dati richiederà non solo sistemi informativi interoperabili, ma anche una fiducia interoperabile.

Elenco dei riferimenti

- ANAC (2022) Autorità Nazionale Anti-Corruzione, Relazione annuale. Available at <https://www.anticorruzione.it/-/relazione-annuale-2021-1>
- ANAC (2025), Autorità Nazionale Anti-Corruzione, Delibera n.430/2025 del 5 novembre 2025. Available at <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/279767323/Delibera+n.+430+del+5+novembre+2025.pdf/5b35a4f6-c107-5ba1-67cf-5eccede70798?t=1762790596057>
- Ancarani, A., Guccio C. and I. Rizzo (2016) The role of firms' qualification in public contracts execution: an empirical assessment. *Journal of Public Procurement*, Volume 16, issue 4, pp 554-582
- Beetsma, R. and F. Nicoli (2024) Joint Public Procurement as a Tool for European Industrial Policy at Times of Crisis. *Bruegel Policy Brief no. 18/2024*, Bruegel, Brussels, available at <https://www.econstor.eu/handle/10419/302298>
- Bellanova, R., and G. Glouftsiou (2022) "Formatting European security integration through database interoperability." *European Security* 31 (3):454-474. doi: 10.1080/09662839.2022.2101886
- Cernat L (2025), The Participation of Foreign Bidders in EU Public Procurement: Too Much or Too Little? ECIPE Policy Brief No. 05/2025
- European Commission (2023) E-CERTIS – information on documentary evidence required in EU public procurement, 2023
- European Union (2014) Directive 2014/24/EU
- European Union (2014) Directive 2014/25/EU
- Lappe, M.S and Nicoli, F. (2025) Advantages and Pitfalls of Green Public Procurement as a Strategic Tool. Bruegel Working Paper 09/2025
- Moretti, L. & P.Valbonesi (2015), Firms' Qualifications and Subcontracting in Public Procurement: An Empirical Investigation, *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Volume 31, Issue 3, August 2015, Pages 568–598, <https://doi.org/10.1093/jleo/ewv001>
- Nicoli, F. and M. S. Lappe (2025) European Green Industrial Policy at a Crossroads? A Pilot Set of Conjoint Experiments Among Policy Experts. *Contemporary European Politics*, Volume 3, Issue 4, 2025. <https://doi.org/10.1002/cep4.70022>
- OECD (2017), Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. Available at <https://doi.org/10.1787/9789264265820-en>
- OECD (2022) Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement Supply Chains: Economic Benefits to Governments. *OECD Public Governance Policy Papers, no. 14/2022*, available at https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/07/integrating-responsible-business-conduct-in-public-procurement-supply-chains_0a4d3ada/c5350587-en.pdf
- OECD (2024), *Harnessing Public Procurement for the Green Transition: Good Practices in OECD Countries*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e551f448-en>.

