

Contributo alla consultazione "Strategia sul diritto di rimanere: la tua regione, il tuo futuro"

Destinatario: Commissione Europea – DG REGIO

Introduzione Il presente contributo si inserisce nella consultazione pubblica per la "Strategia sul diritto di rimanere", con l'obiettivo di evidenziare come alcune pratiche in materia di appalti pubblici, in particolare l'uso estensivo e distorto degli accordi quadro per i servizi di ingegneria e architettura (SIA), stiano producendo effetti direttamente contrari agli obiettivi della strategia.

La finalità di garantire a tutti i cittadini il "diritto di rimanere" nel luogo che chiamano casa, sostenendo economie locali dinamiche e l'accesso a servizi di qualità, è un pilastro per il futuro dell'Unione. Tuttavia, tale diritto viene minato quando gli strumenti normativi, pensati per l'efficienza, generano involontariamente la desertificazione professionale e la concentrazione economica, indebolendo il tessuto sociale e produttivo delle comunità locali.

Il contesto italiano: spopolamento professionale e calo di attrattività del settore

L'analisi del "diritto di rimanere" non può prescindere da due fenomeni allarmanti che colpiscono il settore tecnico-professionale in Italia: l'abbandono delle aree interne da parte di professionisti qualificati e la crescente disaffezione dei giovani verso le discipline cardine dell'ingegneria e dell'architettura.

- **Fuga di competenze dalle aree interne:** Negli ultimi anni si evidenzia un progressivo svuotamento, anche di competenze tecniche, dai piccoli comuni e dalle aree periferiche verso le grandi aree metropolitane, alla ricerca di opportunità lavorative che il mercato locale, sempre più asfittico, non è in grado di offrire.
- **Crisi delle vocazioni:** Parallelamente, i dati del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) mostrano un calo preoccupante delle immatricolazioni nei corsi di laurea strategici con una flessione importante delle iscrizioni ai corsi di Ingegneria Civile, Edile e Architettura. Questo calo di attrattività è direttamente collegato alla percezione di una professione a bassa remunerazione, con enormi barriere di accesso al mercato e schiacciata da una concorrenza insostenibile, che non premia la qualità ma il massimo ribasso.

Questi trend preparano il terreno alla desertificazione professionale, un fenomeno che le attuali pratiche di appalto pubblico stanno accelerando drammaticamente.

Il ruolo dei liberi professionisti per la coesione territoriale

La popolazione italiana presenta una spiccata natura policentrica: la maggior parte degli italiani non vive nelle grandi metropoli, ma si concentra in una fitta rete di **città di piccole e medie dimensioni**. Oltre il **70-73% degli italiani** vive in centri con meno di 80.000 abitanti. L'Italia è caratterizzata da una miriade di borghi, cittadine di provincia e centri di media grandezza. Nei grandi centri urbani (le maggiori città capoluogo) vive meno del **30% della popolazione** complessiva.

In un Paese come l'Italia, caratterizzato da una distribuzione della popolazione in oltre 8.000 comuni, la presenza capillare di liberi professionisti (architetti, ingegneri) costituisce un presidio indispensabile per la coesione economica e territoriale. Questi professionisti, che rientrano a pieno titolo nella definizione europea di PMI, non sono solo erogatori di servizi tecnici, ma rappresentano un motore di sviluppo locale, conoscenza del territorio e innovazione diffusa. La loro attività garantisce che anche i piccoli centri e le aree remote possano accedere a competenze di alto livello, essenziali per la pianificazione, la gestione delle infrastrutture, la transizione ecologica e la resilienza ai cambiamenti climatici.

Garantire il "diritto di rimanere" significa, in primo luogo, preservare e valorizzare questo ecosistema di competenze, che permette alle comunità di prosperare e di non sentirsi "abbandonate", così come paventato anche nella relazione di Enrico Letta del 2024.

La criticità degli accordi quadro nei servizi di ingegneria e architettura (SIA)

L'attuale prassi di utilizzo degli accordi quadro per l'affidamento dei SIA sta sistematicamente smantellando questa rete professionale. Sebbene concepiti per standardizzare e razionalizzare gli acquisti di prestazioni ripetitive, questi strumenti si rivelano inadatti e dannosi per i servizi di natura intellettuale, che sono per definizione unici e non standardizzabili.

Gli effetti distorsivi sono evidenti e documentati:

1. **Concentrazione del mercato:** Gli accordi quadro per i SIA aggregano in un unico affidamento una moltitudine di incarichi eterogenei per natura e localizzazione. Come dimostrano i dati di mercato, una percentuale minima di procedure (spesso inferiore al 20%) arriva a concentrare quasi il 60% del valore totale degli affidamenti. Questo mercato viene di fatto sottratto alla concorrenza ordinaria e consegnato a un numero ristretto di grandi operatori economici, quasi sempre localizzati nei principali centri urbani.
2. **Esclusione delle PMI e dei professionisti locali:** L'aggregazione di importi elevatissimi determina un innalzamento sproporzionato dei requisiti di partecipazione (fatturato, referenze), creando barriere all'ingresso insormontabili per la stragrande maggioranza dei liberi professionisti e delle piccole e medie società di ingegneria. Si genera così una "geografia del malcontento" anche nel settore professionale, dove le opportunità vengono centralizzate, lasciando le periferie, nel caso Italiano la quasi totalità degli 8.000 Comuni prive di lavoro qualificato.
3. **Desertificazione professionale e indebolimento delle economie locali:** La sistematica esclusione degli operatori locali dal mercato pubblico provoca un progressivo impoverimento del tessuto professionale territoriale. I professionisti sono costretti a trasferirsi, a chiudere la propria attività o a operare in condizioni di subappalto massivo, spesso sotto compensati e privi di un reale controllo sulla qualità del progetto. Questo fenomeno non solo lede la dignità professionale, ma priva le comunità locali di competenze vitali, innescando quella spirale negativa di spopolamento e declino economico che la Commissione intende combattere.

Il rischio strategico: esternalizzazione e perdita di know-how europeo

La concentrazione del mercato nelle mani di pochi grandi operatori ha innescato un'ulteriore e pericolosa dinamica: **l'esternalizzazione dei servizi professionali verso Paesi extra-UE**. Per massimizzare i profitti e gestire enormi volumi di lavoro a costi contenuti, molte delle grandi società aggiudicatrici di accordi quadro subappaltano porzioni significative della progettazione (disegni, calcoli, modellazione BIM) a società con sede in Paesi a basso costo del lavoro intellettuale, come India, Pakistan, Albania e altri Paesi non membri UE.

Questo fenomeno, già consolidato nel mondo anglosassone, sta prendendo rapidamente piede anche in Europa, con ricadute potenzialmente devastanti:

- **Perdita di un asset strategico:** L'ingegneria e l'architettura rappresentano un know-how strategico per l'Europa. L'esternalizzazione sistematica porta a una progressiva perdita di competenze tecniche e di controllo sulla qualità e sulla sicurezza delle infrastrutture.
- **Esternalità negative:** Si generano impatti negativi sulla sicurezza dei dati (progetti di opere strategiche gestiti fuori dall'UE), sulla qualità progettuale (minore conoscenza del contesto normativo e territoriale) e sulla sostenibilità sociale (perdita di posti di lavoro qualificati in Europa).

- **Drenaggio di risorse pubbliche:** Fondi pubblici europei e nazionali, destinati a creare sviluppo locale, vengono di fatto trasferiti a economie esterne all'Unione, in palese contraddizione con gli obiettivi di coesione.

Il mercato globale dell'outsourcing dei servizi di ingegneria è in piena espansione con l'Asia come principale hub di destinazione. Permettere che questo modello produttivo prosperi, grazie anche ad una norma nel settore degli appalti pubblici come gli accordi quadro che favorisce l'accentramento del mercato dei servizi professionali nelle mani di grandi multinazionali, significa accettare passivamente l'indebolimento di uno dei pilastri dell'economia e della cultura europea.

Proposte per una revisione coerente con la "Strategia sul diritto di rimanere"

Per allineare la normativa sugli appalti agli obiettivi di coesione e sviluppo locale, è indispensabile intervenire per correggere le distorsioni generate dagli accordi quadro nei servizi intellettuali. Si propone di:

1. **Vietare il ricorso all'accordo quadro per i servizi di natura intellettuale non standardizzabili.** I servizi di ingegneria e architettura, data la loro specificità e complessità, devono essere affidati tramite procedure che valorizzino la qualità e la competenza, garantendo la massima partecipazione. Questa soluzione, già adottata in passato dal legislatore italiano, è l'unica in grado di fermare la deriva volta a concentrare il mercato dei SIA nelle mani di pochi grandi player, collocati in pochi grandi centri urbani; che a loro volta vengono poi subappaltati fuori dalla UE.
2. **In via subordinata, limitare drasticamente l'ambito di applicazione.** Qualora un divieto assoluto non fosse percorribile, è necessario circoscrivere l'uso degli accordi quadro per i SIA a interventi realmente standardizzati e ripetitivi (es. manutenzione ordinaria), introducendo al contempo:
 - **Perimetrazione territoriale:** Evitare accordi su scala nazionale o multiregionale, favorendo lotti su base locale che riflettano la reale capacità operativa delle PMI del territorio.
 - **Limiti di importo e durata:** Ridurre significativamente i massimali e la durata degli accordi per favorire un più rapido ricambio degli operatori.
 - **Requisiti di partecipazione proporzionati:** Parametrare i requisiti non al valore totale dell'accordo, ma al valore dei singoli incarichi, per renderli accessibili alle strutture medio-piccole.

Conclusione

La lotta alle disparità regionali e la promozione del "diritto di rimanere" non possono prescindere da una profonda riflessione sugli strumenti con cui si modella l'economia dei territori. L'attuale abuso degli accordi quadro per i servizi tecnici sta creando una "trappola dello sviluppo" per il settore delle libere professioni, con gravi ripercussioni sulla competitività e la coesione di diverse aree dell'Unione Europea. L'Italia per questo suo unicum, l'essere contraddistinta per lo più di piccoli e medi comuni è la nazione Europea che più di tutte è esposta a questo rischio.

Una revisione della direttiva appalti che vieti o limiti severamente tale strumento per i servizi intellettuali non è solo una questione tecnica, ma una scelta politica fondamentale per sostenere le economie locali, garantire una concorrenza diffusa e dare un contenuto concreto alla visione di un'Europa in cui ogni cittadino e ogni professionista possa costruire il proprio futuro nella propria comunità