Relazione per la Consultazione sulla Revisione delle Direttive UE in Materia di Appalti Pubblici

Oggetto: Servizi di Ingegneria e Architettura (SIA) – proposte di delimitazione, semplificazione e presidi di qualità a tutela della concorrenza e dell'accesso delle PMI.

Mittente: Fondazione Inarcassa – https://fondazioneinarcassa.it/it

Destinatario: Commissione Europea – DG GROW (Consultazione sulla valutazione delle direttive sugli appalti pubblici)
Data: 08 gennaio 2026

---

1. Executive Summary

In via preliminare si vuole evidenziare come l'applicazione dell'istituto dell'accordo quadro ai Servizi d'Ingegneria ed Architettura, e più in generale ai servizi intellettuali, limiti la concorrenza ed abbia effetti negativi sulla dinamica del mercato e sull'innovazione.

La Direttiva 2014/24/UE già prevede diverse indicazioni volte ad evitare l'uso distorsivo degli accordi quadro quali: i riferimenti al TFUE e alla Strategia europea che puntano alla crescita delle PMI e a obiettivi a valenza sociale; il considerando (59) in cui si evidenzia il rischio che la tendenza all'aggregazione della domanda ostacoli l'accesso delle PMI al mercato; il considerando (61) che richiede di definire tutti i termini e le esigenze degli accordi quadro e vieta il ricorso a tale istituto per ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza; il considerando (94) che valorizza, tra i criteri di aggiudicazione, l'organizzazione, la qualifica e l'esperienza del personale incaricato della fase esecutiva ed infine il considerando (105) che garantisce la trasparenza nella catena dei subappalti, imponendo l'obbligo di fornire le necessarie informazioni.
Nonostante tali presidi normativi, in assenza di un espresso divieto normativo, sono sempre più frequenti, a livello locale, i casi di un uso distorsivo dell'Accordo quadro nell''aggiudicazione dei servizi di natura intellettuale per loro natura non standardizzabili né ripetitivi.

È fondamentale, pertanto, assicurare che l'applicazione dell'accordo quadro sia conforme ai principi di trasparenza e concorrenza, al fine di evitare distorsioni del mercato e garantire pari opportunità per tutti gli operatori economici.
Il vantaggio dell'accordo quadro dovrebbe consistere nel suo utilizzo da parte delle stazioni appaltanti per servizi ripetitivi e standardizzati, al fine di conseguire economie di scala mediante l'accorpamento, in un'unica procedura, di prestazioni omogenee. Non rientrano certamente tra queste i servizi intellettuali in particolare quelli di ingegneria e architettura (SIA), considerata la loro complessità e specificità, da sviluppare su più livelli progettuali.
Il ricorso agli accordi quadro per l'aggiudicazione dei SIA (da parte delle grandi stazioni appaltanti) determina un innalzamento dei requisiti di partecipazione che, di fatto, limita la concorrenza, strutturando le gare in modo da escludere le realtà medio-piccole.
L'accordo quadro finisce così per avere un effetto distorsivo sul mercato, di fatto riservandolo a pochi grandi operatori e impedendo la piena concorrenza.
Si prefigura, in questo modo, uno scenario in contrasto con i principi dello Small Business Act e con quelli fissati dalle stesse direttive europee, che impongono di favorire l'accesso al mercato delle PMI

per garantire la massima partecipazione, la tutela del mercato e la possibile crescita dimensionale delle stesse.
Si riscontra, inoltre, un uso improprio dello strumento da parte di talune stazioni appaltanti medio-grandi, che accorpano incarichi eterogenei per tipologia, grado di difficoltà e collocazione territoriale, al solo fine di raggiungere più velocemente le milestones di affidamento, evitando di ricorrere a procedure multiple. In fase esecutiva, ciò determina effetti negativi: la creazione di un collo di bottiglia in cui poche strutture risultano affidatarie di un numero elevatissimo di incarichi da svolgere in tempi ristretti, con ricadute su tempi e qualità progettuale. Spesso tali mega-strutture non riescono a svolgere un adeguato controllo della progettazione, subappaltata in misura massiva a liberi professionisti sottocompensati, con impatto finale sulla qualità del servizio e dell'opera. Con uno snellimento mirato delle procedure si possono ottenere gli stessi risultati in termini di rapidità degli affidamenti, favorendo al contempo la distribuzione degli incarichi e migliorando efficienza e sostenibilità dell'intero processo, dalla fase di affidamento a quella di esecuzione; ciò consente anche di perseguire l'obiettivo primario di una coesione socio-economica del tessuto produttivo, promuovendo la crescita delle piccole e medie strutture nei segmenti a loro misura.
Per le ragioni esposte si propone che, nel caso dei SIA, gli accordi quadro siano confinati ai soli servizi per lavori di manutenzione ordinaria e vietati negli altri casi, posto che, per molte tipologie di lavori, la complessità delle prestazioni e la natura di nuova opera costituiscono un *unicum* non standardizzabile; anche opere della medesima tipologia (es. una nuova scuola) richiedono progettazioni architettoniche, strutturali e impiantistiche differenti a seconda del contesto territoriale, ambientale e geologico di inserimento.
Rimane fermo che le prestazioni oggetto di accordo quadro debbano essere riconducibili a elementi standardizzabili e ripetibili, per i quali le stazioni appaltanti non possono predeterminare con certezza se, quando e quanto delle prestazioni (ad esempio, la progettazione di interventi tipologici per la manutenzione ordinaria e/o per la realizzazione di nuove opere effettivamente standardizzabili).
In conclusione, l'impiego degli accordi quadro per i SIA, se non rigorosamente circoscritto a prestazioni standardizzabili e ripetitive, può generare distorsioni concorrenziali: concentrazione degli incarichi su poche grandi strutture, barriere all'accesso per le PMI, doppia competizione sul prezzo, peggioramento di tempi e qualità progettuale (subappalto massivo, compensi inadeguati), in contrasto con una crescita economica sostenibile e inclusiva.

Si propone il divieto espresso dell'utilizzo dell'istituto dell'accordo quadro per appaltare i servizi di natura intellettuale in particolare i servizi di Ingegneria ed Architettura.
In via subordinata:

- una delimitazione dell'ambito di applicazione degli accordi quadro per i SIA (ammissibili per la sola manutenzione ordinaria e per tipologie effettivamente ripetitive);
- un set di presìdi pro-PMI (requisiti proporzionati, referenze fino a 10 anni, lotti adeguati e realmente accessibili) e criteri qualitativi prevalenti, pesati sulla reale disponibilità di risorse per l'esecuzione dei singoli incarichi;
- l'implementazione di adeguati strumenti di verifica e monitoraggio per evitare che gli accordi quadro per i SIA diventino "scatole vuote" cui le amministrazioni ricorrono in assenza di chiara contezza di quantità, difficoltà e tipologie delle prestazioni richieste.

Le nostre proposte convergono con i contributi di Arkitektbedriftene (NO), Bundeskammer (AT), CNAPPC (IT), DAAD (DE), Stalte Consulting AB (SE), Trafikverket (SE), Danske Arkitektvirksomheder (DK), già presentati in sede di consultazione.

2. Contesto e problema regolatorio

Le Direttive consentono l'utilizzo dell'accordo quadro per accorpare prestazioni omogenee e conseguire economie di scala.

Nel caso dei Servizi di Ingegneria e Architettura (SIA), tuttavia, la natura intellettuale e contestuale della progettazione rende limitata l'"omogeneità" necessaria a giustificare ampi accorpamenti: anche opere della stessa tipologia (ad es. nuove scuole) richiedono soluzioni architettoniche, strutturali e impiantistiche differenti in funzione di territorio, ambiente, geologia, esigenze sociali.

L'uso esteso di accordi quadro SIA da parte di grandi stazioni appaltanti ha prodotto effetti ricorrenti:

- innalzamento dei requisiti (fatturato specifico, referenze recenti e "identiche");
- doppia competizione sul prezzo (gara per il quadro + minigare/miniconcorsi);
- concentrazione degli incarichi (collo di bottiglia su pochi affidatari);
- riduzione della concorrenza e barriere all'accesso per le PMI;
- subappalto massivo con compensi inadeguati ai liberi professionisti;
- ricadute negative su tempi di consegna, qualità progettuale e, in ultima istanza, sulla qualità dell'opera;
- indebolimento del ruolo sociale degli appalti quale leva di innovazione e crescita delle PMI;
- rischi per la coesione sociale e territoriale.

---

3. Allineamento con evidenze e convergenze europee

Accordi quadro troppo ampi, multidisciplina e doppio pricing

- Arkitektbedriftene i Norge (NO) segnala framework onnicomprensivi nei servizi architettonici, aggregazioni multidisciplinari e doppia competizione sul prezzo; propone linee guida più stringenti e divieto del doppio pricing (aggiudicazione quadro + minigare). *Rif.: Modulo F3525209; Nota Ref. Ares(2025)1964615.*
- Bundeskammer der Ziviltechniker:innen (AT) considera gli accordi quadro non auspicabili per servizi intellettuali: le aggregazioni improprie generano procedure sproporzionate che escludono microimprese; raccomandazione: includere solo servizi dello stesso settore di competenza. *Rif.: Modulo F3524548.*

Barriere per PMI e requisiti sproporzionati

- DAAD (DE) segnala oneri procedurali (piattaforme, autodichiarazioni) e garanzie non alla portata delle PMI nei framework; propone flessibilità e chiarimenti (art. 33). *Rif.: Modulo F3524642; doc. DE "090166e519e6176a.pdf".*
- Danske Arkitektvirksomheder (DK) evidenzia che i limiti di 3 anni (servizi) e 5 anni (lavori) alle referenze limitano la concorrenza; propone estensione a 10 anni. *Rif.: Modulo F3518943.*

Qualità, concorsi e costo del ciclo di vita

- CNAPPC (IT) e Bundeskammer (AT): per i servizi di architettura occorre la prevalenza della qualità; il risparmio in progettazione accresce i costi sul ciclo di vita. *Rif.: CNAPPC – Contributo e Allegato a DG GROW; Bundeskammer – F3524548.*

Semplificazione e resilienza

- Stalte Consulting AB (SE): preferire i Sistemi Dinamici di Acquisizione (SDA) per favorire le PMI (dialogo elettronico, modifiche semplificate, statistiche). *Rif.: Modulo F3513030.*

---

4. Proposte della Fondazione Inarcassa

4.1 Sezione dedicata ai SIA nella Direttiva

Per un quadro coerente con la natura intellettuale e non standardizzabile dei SIA si propone di integrare la direttiva con una sezione specifica, relativa ai soli Servizi di Ingegneria ed Architettura, che:

- definisca con precisione l'ambito (progettazione, DL, sicurezza, verifiche, collaudi, consulenze specialistiche, ecc.);
- stabilisca principi e criteri di affidamento/esecuzione orientati a qualità, competenza, sicurezza;
- preveda requisiti di qualificazione proporzionati, valorizzando esperienze e competenze del team;
- introduca criteri di determinazione dei corrispettivi oggettivi e trasparenti, volti a prevenire sottocosto;
- garantisca procedure di selezione con prevalenza della qualità (OEPV) e peso del prezzo non determinante;
- promuova sostenibilità, innovazione e digitalizzazione (BIM, soluzioni energetiche, sicurezza e resilienza);
- assicuri coerenza con normative UE/nazionali, evitando sovrapposizioni.

Finalità: valorizzare l'apporto tecnico-professionale, migliorare qualità progettuale, sicurezza e efficienza dei processi, nel rispetto di concorrenza, trasparenza, proporzionalità.

4.2 Delimitazione dell'ambito dei framework SIA

Principio di ammissibilità

Ammessi solo quando le prestazioni sono oggettivamente standardizzabili e ripetitive, in particolare per la manutenzione. La stazione appaltante deve motivare il ricorso all'accordo quadro dimostrando:

- omogeneità tecnica dell'oggetto;
- contenuto progettuale ripetitivo;
- assenza di specificità che richiedano procedure di qualità (concorsi, dialogo competitivo, negoziazione);

- quantità, difficoltà e tipologie delle prestazioni previste (vietato il rinvio generico ai soli valori economici).

Divieti e limiti

- Vietare aggregazioni improprie: includere solo servizi dello stesso settore di competenza; evitare framework multidisciplinari non giustificati. *(Convergenza AT)*
- Bandire la doppia competizione sul prezzo: il criterio economico si applica una sola volta *(Convergenza NO; prassi FR)*

4.3 Presidi pro-PMI

- Requisiti proporzionati: referenze fino a 10 anni, abolizione di referenze "identiche"; fatturato/garanzie graduati e, ove possibile, sostituibili con coperture assicurative. *(Convergenze DK, NO, IT)*
- Lottizzazione funzionale: lotti adeguati alla specializzazione, per favorire micro e PMI e ridurre consorzi forzati. *(Convergenze DE, AT)*
- Preferenza per SDA nei servizi ripetitivi: dialogo elettronico, modifiche semplificate senza chiusura/ripubblicazione, statistiche obbligatorie *(Convergenza SE)*

4.4 Qualità come criterio prevalente

- OEPV con prevalenza della qualità, misurata anche sulla disponibilità effettiva delle risorse tecniche dedicate.
- Valorizzazione delle performance pregresse documentate (sistemi condivisi tra Stati membri). *(Convergenze IT, AT, SE)*

4.5 Semplificazione procedurale

- Soccorso istruttorio chiaro per evitare esclusioni per errori minori *(Convergenza SE)*

4.6 Presìdi contro subappalto massivo e perdita di controllo

- Piano della Qualità obbligatorio nei framework SIA (ruoli, filiere, livelli di controllo, tempistiche, KPI).
- Limiti al subappalto nelle fasi critiche della progettazione.
- Monitoraggio pubblico degli esiti (tempi, varianti, qualità deliverable) e report statistici sui miniconcorsi. *(Convergenze IT, AT, SE)*

---

5. Impatti attesi

- Concorrenza effettiva: riduzione delle barriere per PMI e microimprese; maggiore pluralità di operatori qualificati.
- Qualità progettuale: concorsi e criteri qualitativi prevalenti migliorano gli output, riducendo i costi di ciclo di vita.
- Efficienza: SDA, soccorso istruttorio e soglie proporzionate accorciano i tempi e riducono gli oneri.

- Trasparenza e integrità: statistiche, valutazione delle performance pregresse e limiti al subappalto rafforzano governance e accountability.
- Coesione e sostenibilità: gli appalti diventano leva di crescita e innovazione per l'ecosistema delle PMI.

---

6. Tutela dell'indipendenza della progettazione e limitazione dell'appalto integrato

Nel quadro della revisione europea degli appalti è necessario salvaguardare:

- il ruolo terzo e indipendente dei professionisti SIA,
- la qualità tecnica delle opere pubbliche,
- l'efficienza della spesa.

Si propongono quindi disposizioni specifiche sull'affidamento congiunto progettazione-esecuzione (appalto integrato).

---

7. Necessità di garantire l'indipendenza del progettista

L'affidamento contestuale di progettazione ed esecuzione a un unico operatore:

- compromette la terzietà del progettista, garante tecnico della PA;
- genera conflitti di interesse (chi progetta è anche chi esegue e può trarre beneficio da varianti e maggiori compensi);
- indebolisce la funzione di indirizzo e controllo della stazione appaltante, soprattutto sul piano tecnico-economico.

È essenziale preservare ruoli distinti:

- Progettista: garante della qualità tecnica e dell'interesse pubblico;
- Impresa: responsabile dell'esecuzione;
- Amministrazione: programmazione, vigilanza, controllo.

---

8. Impatti economici e gestionali dell'appalto integrato

L'esperienza applicativa mostra che l'appalto integrato non garantisce automaticamente miglioramenti di tempi e costi. Può, anzi, determinare:

- incrementi di costo rispetto alle previsioni;
- allungamento dei tempi;
- contenzioso (richieste di maggiori compensi/varianti);
- riduzione della qualità progettuale e della sicurezza dell'opera.

Ciò anche perché i principali ritardi si concentrano nei tempi di attraversamento amministrativi ante lavori, su cui l'appalto integrato non incide.

---

9. Tutela del capitale umano tecnico e della qualità delle opere

La marginalizzazione dei professionisti della progettazione impoverisce il capitale intellettuale e tecnico, con effetti su:

- qualità dei progetti;
- sicurezza delle opere;
- innovazione;
- capacità amministrativa delle stazioni appaltanti.

La direttiva dovrebbe promuovere il pieno coinvolgimento del settore professionale, valorizzando la progettazione come fase autonoma, qualificata e strategica.

---

10. Proposta di limitazione dell'appalto integrato

Si propone di ammettere l'appalto integrato solo in casi eccezionali e circoscritti, in particolare quando:

- le lavorazioni tecnologiche/innovative siano nettamente prevalenti;
- l'intervento richieda un apporto d'innovazione dell'impresa non conseguibile con il modello tradizionale;
- l'importo dei lavori superi la soglia UE, a garanzia di adeguata capacità organizzativa e tecnica.

Si rileva, inoltre, che l'istituto costituisce una barriera per molte PMI prive di strutture tecniche interne, con effetti negativi su concorrenza e accesso al mercato.

---

11. Introduzione di un sistema europeo di monitoraggio

Per valutarne l'efficacia si propone un meccanismo obbligatorio di monitoraggio dei tempi e costi delle opere affidate in appalto integrato, che consenta di:

- mappare l'uso dell'istituto nell'UE;
- rilevare scostamenti tra previsioni ed esiti;
- fornire evidenze utili alla Commissione per futuri adeguamenti normativi.

---

12. Ruolo della PA e centrali di progettazione

Per garantire l'apertura del mercato, rafforzare la concorrenza e prevenire pratiche protezionistiche, si propone che gli affidamenti a enti pubblici o partecipati siano qualificati come eccezioni assolute rispetto al principio generale del confronto competitivo.

Tali affidamenti dovrebbero essere consentiti solo in casi rigorosamente tipizzati e puntualmente motivati, e comunque subordinati a un preventivo confronto di mercato (analisi comparativa/benchmark di soluzioni e condizioni economico-qualitative) che consenta di verificare l'effettiva convenienza lungo il ciclo di vita, l'efficacia in termini di risultati attesi e la non elusività rispetto all'obbligo ordinario di gara.

Nei casi residuali in cui un'amministrazione decida comunque di procedere con un affidamento a un ente pubblico o partecipato, tali soggetti dovranno possedere e dimostrare gli stessi requisiti di capacità economico-finanziaria, tecnico-professionale, organizzativa e di affidabilità richiesti agli operatori economici in una gara pubblica, a tutela della parità di condizioni e per evitare vantaggi indebiti. A tal fine, l'amministrazione dovrà adottare una motivazione rafforzata, pubblicata in formato aperto, che illustri: (i) la fattispecie eccezionale applicata e i relativi presupposti di legge; (ii) l'esito del confronto di mercato e le ragioni della scelta; (iii) l'analisi di value for money e dei rischi; (iv) le misure per prevenire conflitti di interesse; (v) i presidi necessari a garantire neutralità competitiva, quali separazione contabile, divieto di sussidi incrociati e prezzi non predatori, assicurando in ogni fase accountability e verificabilità tecnica.

Per evitare cristallizzazioni non concorrenziali, tali affidamenti dovranno avere una durata limitata e proporzionata, con verifiche periodiche e riapertura del mercato a intervalli prefissati. Dovranno inoltre essere sottoposti a vigilanza ex ante sopra determinate soglie e ad audit ex post a campione sull'effettivo conseguimento di obiettivi, qualità, risparmi e livelli di performance. In un'ottica di piena trasparenza, si propone l'istituzione di un registro pubblico degli affidamenti a enti pubblici o partecipati, con dati aperti su motivazioni, requisiti, condizioni economiche e indicatori di risultato.

Parallelamente, è necessario definire in modo chiaro il ruolo delle centrali di progettazione, che devono limitarsi a funzioni di gestione, supervisione, controllo e coordinamento tra le stazioni appaltanti, senza invadere l'ambito operativo dei servizi tecnici propriamente detti. Tali strutture non devono sostituirsi ai liberi professionisti nella fase progettuale, settore nel quale questi ultimi hanno storicamente dimostrato maggiore competenza, flessibilità ed efficienza rispetto alla pubblica amministrazione. In coerenza con il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, il ruolo dello Stato deve essere orientato a favorire l'economia sociale di mercato, evitando la creazione di assetti monopolistici o anticompetitivi capaci di restringere la concorrenza e sottrarre opportunità al mercato.

Nonostante tali principi, proliferano strutture pubbliche e ibride che, qualificandosi impropriamente come centrali di progettazione, stipulano accordi con amministrazioni aggiudicatrici sottraendo di fatto al mercato servizi che potrebbero essere svolti da operatori economici in condizioni competitive. Ciò si pone in evidente contrasto con il diritto europeo e con la logica pro-concorrenziale che permea il mercato unico. Come chiarito anche dalla giurisprudenza e dalla dottrina europee, l'utilizzo degli accordi tra pubbliche amministrazioni è ammissibile solo quando necessario per funzioni autenticamente amministrative e non quando riguarda servizi che il mercato è pienamente in grado di offrire. Se un accordo tra PA avesse per oggetto un servizio che può essere eseguito da un operatore economico sul libero mercato, verrebbero meno sia la ratio dell'istituto sia la finalità di semplificazione, determinando una distorsione concorrenziale incompatibile con l'ordinamento europeo, fondato sulla libertà di accesso alle gare in tutti gli Stati membri.

L'introduzione combinata del confronto competitivo preventivo, dell'allineamento dei requisiti soggettivi, della motivazione rafforzata, dei meccanismi di trasparenza e controllo, della regolazione coerente delle centrali di progettazione e del rispetto dei limiti agli accordi tra PA consente di mantenere gli affidamenti a enti pubblici o partecipati nell'ambito della loro natura eccezionale e non elusiva.

In tal modo si garantisce un sistema allineato agli obiettivi delle direttive UE in materia di concorrenza, trasparenza, partecipazione e apertura del mercato unico, prevenendo la formazione di monopoli pubblici impropri e proteggendo la piena contendibilità dei servizi tecnici.

A supporto dell'attuazione, si prevedono KPI misurabili (tasso di ricorso all'eccezione, quota di partecipazione – inclusa quella transfrontaliera –, valore rispetto ai benchmark, tempi e qualità di esecuzione, rilievi, contenzioso) e un programma strutturato di capacity building per le stazioni appaltanti, orientato alle metodologie di confronto di mercato, alla misurazione del valore, alla corretta gestione dei rischi e all'applicazione dei principi di concorrenza e neutralità competitiva.

---

13. Revisione prezzi per i SIA

La disciplina attuale della clausola obbligatoria di revisione prezzi distingue tra contratti ad esecuzione continuata o periodica e prestazioni a carattere istantaneo, escludendo in linea generale i servizi tecnici di ingegneria e architettura (SIA) dal meccanismo di adeguamento, in quanto considerati prestazioni "concentrate" e non continuative. Tuttavia, l'esperienza concreta delle stazioni appaltanti negli Stati membri evidenzia che molte prestazioni progettuali, pur nate come attività puntuali, assumono di fatto un carattere continuativo a causa di inefficienze strutturali dei processi amministrativi.

In particolare, i servizi di progettazione sono frequentemente soggetti a prolungamenti non imputabili ai professionisti, derivanti da:

- documenti di input incompleti o carenti forniti dalle amministrazioni, che obbligano a modifiche, revisioni e sospensioni impreviste delle attività progettuali;
- ritardi nelle verifiche, nei controlli, nell'acquisizione dei pareri e nella validazione finale del progetto, spesso protratti per mesi oltre i termini contrattuali;
- modifiche sostanziali apportate dalla stazione appaltante dopo la consegna del progetto, con impatto diretto sui tempi di esecuzione.

Questi fattori determinano una alterazione significativa della natura della prestazione, che si estende ben oltre il perimetro originario e si configura a tutti gli effetti come una prestazione continuativa, senza però essere accompagnata dalle tutele economiche previste per tale tipologia di contratti. La conseguenza è uno squilibrio contrattuale che trasferisce il rischio dei ritardi amministrativi sul prestatore del servizio, con impatti negativi su:

- sostenibilità economica degli incarichi professionali;
- partecipazione delle PMI e dei professionisti indipendenti;
- prevedibilità dei tempi e dei costi delle opere pubbliche;
- qualità progettuale e capacità di innovazione.

Per ripristinare un sistema equo e coerente con i principi europei di proporzionalità, trasparenza e tutela della concorrenza, si propone di:

- ricondurre alla clausola obbligatoria di revisione prezzi tutte le prestazioni progettuali che, per effetto di ritardi della PA o carenze documentali, assumono nel corso dell'esecuzione la natura di prestazioni continuative;
- introdurre tempi certi per la validazione e per le eventuali richieste di modifica, decorsi i quali, il progetto si intende approvato e il professionista ha diritto al saldo;

- qualificare formalmente la prestazione come “continuativa” quando i ritardi amministrativi incidono sulla durata oltre i limiti ragionevoli originariamente previsti, con conseguente applicazione della revisione prezzi e della disciplina sulle varianti;
- prevedere meccanismi armonizzati a livello europeo che distinguano responsabilità tecniche del professionista e responsabilità procedurali delle amministrazioni, assicurando che queste ultime non possano generare oneri impropri a esclusivo carico dell’operatore economico.

L’armonizzazione delle regole sulla revisione prezzi nei servizi di ingegneria e architettura permetterebbe di:

- garantire equilibrio contrattuale tra amministrazioni e professionisti;
- rafforzare la partecipazione delle PMI, oggi penalizzate dall’incertezza temporale ed economica;
- migliorare la qualità dei progetti, riducendo varianti tardive e contenziosi;
- aumentare l’efficienza dei processi amministrativi, con impatti positivi sui tempi di realizzazione delle opere;
- assicurare piena coerenza con gli obiettivi delle direttive UE in materia di appalti pubblici.

La revisione della disciplina europea in questo ambito contribuirebbe in modo significativo alla stabilità contrattuale, alla competitività del mercato dei servizi tecnici e alla qualità delle opere pubbliche, favorendo un ambiente più equo, prevedibile e sostenibile per tutti gli operatori del settore.

---

14. Responsabilità professionale del progettista e copertura assicurativa postuma decennale

Il libero professionista progettista risponde già civilmente e penalmente per gli errori direttamente imputabili alla propria attività; non può “chiudere” o fallire e, in ragione della responsabilità solidale, si trova spesso esposto anche a errori altrui. Al contrario, l’esecutore con personalità giuridica (impresa/ente) può divenire insolvente nel tempo, interrompendo la continuità della tutela risarcitoria verso stazione appaltante e utenti finali. Ne derivano asimmetrie competitive che penalizzano professionisti e PMI, aumentano il rischio sistemico e disincentivano la partecipazione qualificata al mercato dei contratti pubblici.

Proposta:

- introdurre un obbligo di copertura assicurativa postuma decennale per i soggetti esecutori che possono fallire, a garanzia della continuità della tutela risarcitoria lungo l’intero ciclo di vita dell’opera.
- coordinare la misura con il quadro degli appalti UE e con le normative assicurative nazionali, definendo:
- massimali minimi proporzionati a tipologia/importo/criticità dell’intervento;
- condizioni standard minime (trigger, esclusioni, retroattività, soglie di franchigia) per assicurare omogeneità e contendibilità transfrontaliera;
- obblighi di trasparenza (certificati e attestazioni a gara/contratto/chiusura lavori).

Ripartire responsabilità e oneri in modo proporzionato: l’assicurazione postuma grava sull’esecutore per i rischi connessi all’esecuzione/realizzazione; resta ferma la polizza professionale del progettista per i rischi strettamente riconducibili alla sua condotta tecnica.

Benefici attesi:

- Tutela dell'interesse pubblico: garanzia di risarcibilità anche in caso di insolvenza dell'esecutore; riduzione del contenzioso e dei tempi di definizione dei sinistri.
- Mercato più equo: riequilibrio tra responsabilità del progettista e dell'esecutore; minori barriere all'ingresso per PMI e professionisti.
- Miglior qualità e sicurezza: incentivi economici alla prevenzione degli errori e al controllo qualità lungo progettazione ed esecuzione.
- Concorrenza e partecipazione: maggiore prevedibilità dei rischi favorisce più offerte, anche transfrontaliere, in linea con gli obiettivi del Mercato Unico.
- Allineamento normativo: misura facilmente armonizzabile nei recepimenti nazionali, senza oneri sproporzionati per le stazioni appaltanti.

L'obbligo di copertura assicurativa postuma decennale per gli esecutori che possono fallire è una misura pro-concorrenza, pro-qualità e pro-tutela dell'utente, che riequilibra il sistema delle responsabilità senza aggravare la posizione del progettista, rafforza la fiducia degli operatori e migliora la resilienza del mercato europeo dei servizi tecnici e delle opere pubbliche.

---

15. Conclusioni

Per garantire qualità progettuale, sostenibilità economica, sicurezza delle opere e tutela dell'interesse pubblico, la nuova direttiva dovrebbe:

1. Rafforzare la concorrenza nel mercato dei servizi intellettuali
    - Vietare gli accordi quadro per i servizi di natura intellettuale, in particolare per i SIA.
    - Limitare l'uso dell'appalto integrato ai soli casi eccezionali.
    - Vietare gli accordi tra PA quando l'oggetto è contendibile dal mercato.
2. Garantire indipendenza, qualità e ruolo tecnico della progettazione
    - Preservare l'indipendenza del progettista e la distinzione dei ruoli tra progettazione ed esecuzione.
    - Promuovere la qualità della progettazione come criterio centrale nelle aggiudicazioni.
3. Assicurare parità competitiva e limitare affidamenti diretti pubblici
    - Consentire gli affidamenti a enti pubblici/partecipati solo previo confronto di mercato e verifica degli stessi requisiti di capacità e affidabilità richiesti agli operatori privati.
    - Limitare le centrali di progettazione a funzioni di gestione/supervisione/coordinamento, senza sostituirsi ai servizi tecnici offerti dal mercato.
4. Rendere i contratti più equi e sostenibili
    - Estendere la clausola di revisione prezzi alle progettazioni che, per ritardi o carenze della PA, assumono natura continuativa.

    - Introdurre una copertura assicurativa postuma decennale obbligatoria per gli esecutori che possono fallire.
5. Migliorare governance, trasparenza e accesso al mercato
    - Istituire un sistema europeo di monitoraggio dei risultati e delle performance.
    - Rafforzare i presìdi pro-PMI (proporzionalità requisiti, accessibilità, lottizzazione).
    - Potenziare criteri di qualità prevalenti e strumenti di semplificazione (SDA, soccorso istruttorio).

---

16. Obiettivo finale

Costruire un sistema di appalti più aperto, competitivo e sostenibile, pienamente in linea con lo Small Business Act, le direttive UE e i codici nazionali, capace di:

- garantire risultati di alta qualità,
- ridurre tempi e rischi,
- evitare concentrazioni e distorsioni,
- favorire la partecipazione delle PMI,
- prevenire la creazione di “scatole vuote” e monopoli pubblici impropri.