Associazione delle organizzazioni di ingegneria,
di architettura e di consulenza tecnico-economica

Ufficio Legislativo

SENATO DELLA REPUBBLICA

4° Commissione Politiche dell'Unione europea

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli appalti pubblici e alle concessioni (COM(2026) 590 definitivo)

MEMORIA OICE

Roma, 26 novembre 2026

Premessa: la scelta del regolamento

Via G.B. Martini, 13 - 00198 Roma
Tel. 06 80687248 - Fax 06 8085022
e-mail: segreteria@oice.it - PEC: oice.associazione@pec.it
http://www.oice.it
C.F. 80138630589 - P.I. 03687911002

Preliminarmente si evidenzia che la sc**elta di ricorrere allo strumento del regolamento in sostituzione della direttiva suscita perplessità** dal momento che, pur nella condivisibile intenzione di superare la frammentazione e le incertezze create dai recepimenti nazionali delle direttive, puntando a regole uniformi e a una maggiore certezza giuridica in tutta l'Unione europea, essa rappresenta un cambio di paradigma radicale, particolarmente critico per ordinamenti – come quello italiano – dove le procedure di gara sono legate alla discrezionalità amministrativa e a prassi consolidate, difficili da conciliare con regole europee rigide e per molti versi del tutto nuove.

La scelta di ricorrere ad uno strumento obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile, facendo venir meno il filtro del recepimento, rischierebbe di rendere inapplicabili, per i contratti sopra soglia, le norme del Codice italiano con esso contrastanti, alcune delle quali appaiono più avanzate rispetto alle previsioni della proposta di regolamento (basti pensare al BIM, obbligatorio in Italia al di sopra dei 2 milioni di euro, soglia innalzata dalla proposta di regolamento a 25 milioni di euro).

A ciò si aggiunge il rischio di un "doppio mercato": i contratti sopra soglia sarebbero regolati dalle nuove norme europee e i contratti sotto soglia continuerebbero ad essere disciplinati dalle regole nazionali tradizionali, con conseguente incertezza applicativa.

A nostro avviso sarebbe dunque preferibile tornare allo schema ben noto e sperimentato negli ultimi anni delle direttive con obbligo di recepimento o, in alternativa, mantenere un regolamento con l'introduzione di clausole che consentano di mantenere o introdurre norme nazionali specifiche, proporzionate e non discriminatorie, dirette ad assicurare livelli più elevati di qualità, sicurezza e affidabilità delle opere pubbliche.

1) La mancanza di una disciplina specifica dei servizi di ingegneria e architettura

La proposta di regolamento **non contiene una disciplina dei servizi di ingegneria e architettura**, riportando le definizioni di cui all'art. 6 esclusivamente le categorie generali dell'appalto di lavori e dell'appalto di servizi e comparendo la progettazione essenzialmente come mera componente dell'appalto di lavori, nell'ipotesi in cui sia affidata unitamente all'esecuzione.

Da questo punto di vista la proposta ricalca l'impostazione delle direttive vigenti ma si evidenzia che la specificità dei servizi di ingegneria e architettura e la loro importanza in tutte le fasi successive di realizzazione dell'opera (il costo delle varianti, i tempi autorizzativi, la cantierabilità e la manutenzione), potrebbero giustificare una modifica all'articolo 6 tesa ad introdurre una definizione di "servizi di ingegneria e architettura e altri servizi tecnici", funzionale – a sua volta - alla previsione, nelle materie citate in seguito, di alcune regole specifiche per questa tipologia di servizi, salvo poi rimettere agli ordinamenti dei singoli Stati membri la disciplina di aspetti peculiari come i livelli progettuali e i loro contenuti, la verifica e la validazione dei progetti.

2) I principi generali: qualità, equilibrio contrattuale e onerosità delle prestazioni

L'OICE valuta favorevolmente la previsione del miglior rapporto tra qualità e prezzo come criterio ordinario di aggiudicazione, evidenziando tuttavia che tale criterio dovrebbe essere meglio precisato per i servizi ad alto contenuto intellettuale, per i quali gli **elementi qualitativi devono avere una prevalenza assoluta o, quanto meno, maggioritaria**.

Si propone inoltre di aggiungere all'interno dei principi sanciti dall'art. 4 della proposta di regolamento quello della conservazione dell'equilibrio contrattuale, attualmente contenuto nell'art. 9 del Codice dei contratti pubblici. Tale principio consente alle parti di rinegoziare le clausole contrattuali in presenza di squilibri del sinallagma, in modo tale da ripristinare l'originario equilibrio del contratto.

Il principio della rinegoziazione assume particolare importanza dal momento che consente, anche nei frequentissimi contratti a corpo, di rinegoziare il corrispettivo quando la stazione appaltante richieda prestazioni aggiuntive e ulteriori rispetto a quelle oggetto della procedura di affidamento.

Nei servizi tecnici è un'esigenza ricorrente tenendo conto della circostanza che gli incarichi si prolungano o si ampliano per ritardi autorizzativi, sospensioni, mutamenti delle esigenze della committenza, aggiornamenti progettuali richiesti in corso d'opera, e questi maggiori impegni non possono essere considerati assorbiti nel corrispettivo iniziale.

Per le medesime considerazioni si propone di inserire nel citato art. 4 il divieto di gratuità delle prestazioni contrattuali, previsto nell'ordinamento italiano dall'art. 8, comma 2 del D.lgs. 36/2023, a rafforzamento della natura onerosa del contratto di appalto. Un principio europeo espresso eviterebbe passi indietro in una materia che è stata a lungo oggetto di tensioni nell'ordinamento interno.

3) I criteri di aggiudicazione e il peso dell'elemento economico

L'articolo 98, paragrafo 4 stabilisce che i criteri qualitativi pesino almeno per il 30% del punteggio complessivo, soglia che sale al 50% negli appalti ad alta intensità di manodopera.

Per i servizi a contenuto intellettuale e tecnico-professionale il 30% è un minimo eccessivamente basso: una gara in cui il prezzo vale 70 punti e la qualità 30 resta, nella sostanza, una gara al ribasso. Nei servizi di ingegneria e architettura il ribasso si traduce in meno ore di lavoro qualificato, meno indagini, meno verifiche, e i risparmi ottenuti in gara si pagano più avanti in varianti, ritardi e contenzioso.

Si chiede quindi di rovesciare il rapporto per questa categoria di servizi, prevedendo un tetto massimo del 30% alla componente economica e riservando il restante 70% agli aspetti qualitativi, in linea con la regola già in vigore in Italia: l'art. 41, comma 15-bis del Codice, introdotto dal D.lgs. n. 209/2024, limita infatti al 30% il punteggio massimo dell'offerta economica.

È negativa, inoltre, la mancata previsione dell'esperienza pregressa tra i criteri qualitativi. La proposta consente di valutare l'organizzazione, le qualifiche e l'esperienza del personale incaricato, ma non l'esperienza maturata dall'operatore in incarichi analoghi. Nei servizi di ingegneria e architettura i progetti già realizzati sono il modo più diretto per apprezzare la capacità di un concorrente di affrontare un intervento simile.

Si chiede pertanto che siano ammessi tra i criteri di aggiudicazione, con una valutazione qualitativa e non quantitativa, il merito tecnico degli incarichi presentati e la loro affinità con l'oggetto dell'affidamento.

4) Requisiti di partecipazione, avvalimento e subappalto

In materia di **avvalimento**, è positivo che non sia previsto l'avvalimento c.d. premiale, finalizzato non a integrare un requisito mancante ma a migliorare il punteggio dell'offerta, dal momento che nei servizi intellettuali la qualità valutata in gara deve appartenere a chi eseguirà l'incarico. Sono utili, in questa logica, le previsioni che consentono alla stazione appaltante di chiedere la prova della disponibilità effettiva delle risorse per tutta la durata del contratto e l'esecuzione diretta da parte del soggetto che presta le capacità tecniche e professionali.

In materia di **subappalto**, è positivo il divieto di subappaltare integralmente le prestazioni, insieme alla possibilità di riservare all'aggiudicatario i compiti essenziali. Per i servizi di ingegneria e architettura ciò significa che il coordinamento generale della progettazione e l'assunzione delle relative responsabilità restano in capo all'affidatario, ferma la possibilità di acquisire apporti specialistici.

È condivisibile anche la chiara distinzione tra motivi di esclusione obbligatori e non obbligatori, che riproduce l'impostazione del D.lgs. n. 36/2023 e dà continuità a un assetto ormai noto a stazioni appaltanti e operatori.

Non convince invece la disciplina dei requisiti economico-finanziari dell'articolo 27, paragrafo 7, che prevede il requisito di **fatturato minimo su base annua**, rapportandolo al 50% del valore annuo stimato del contratto. Il fatturato di un'organizzazione di ingegneria oscilla in modo sensibile da un esercizio all'altro, in funzione dell'acquisizione e dell'avanzamento delle commesse, e un dato annuale non ne rappresenta la reale capacità. L'OICE chiede che tutti i requisiti, economici e tecnici, siano riferiti a un arco temporale triennale, oppure ai migliori tre esercizi degli ultimi cinque.

5) Cause di esclusione e self cleaning

Pur ritenendo positiva la chiara suddivisione tra motivi di esclusione obbligatoria e facoltativa, in linea con la disciplina italiana delineata dagli artt. 94 e 95 del Codice appalti, si evidenzia che la **limitazione dell'adozione di misure di self cleaning alle sole cause di esclusione facoltativa** rappresenta un passo indietro rispetto non solo alla normativa nazionale, ma anche alla Direttiva 2014/24/UE.

La proposta di regolamento si limita infatti a consentire all'amministrazione di concedere una deroga per motivi imperativi di interesse pubblico o nei casi in cui l'esclusione dalla gara risulterebbe sproporzionata rispetto all'esiguità dell'importo non pagato dall'operatore economico.

Al fine di ridurre il rischio che gli operatori economici subiscano l'esclusione automatica anche a seguito dell'adozione di misure volte a dimostrare la loro affidabilità e solidità finanziaria, si ritiene opportuno estendere il meccanismo del self cleaning anche alle cause di esclusione obbligatoria.

6) Le procedure di affidamento

Non convince la nuova configurazione della procedura aperta, che prevede lo svolgimento di negoziazioni salvo che l'acquirente pubblico abbia dichiarato di non voler negoziare.

Rendere la **negoziazione** la modalità ordinaria rischia infatti di **allungare eccessivamente i tempi di affidamento** delle commesse, in un mercato nel quale la durata delle procedure è già piuttosto elevata.

Sarebbe più opportuno mantenere l'attuale procedura aperta quale procedura di affidamento ordinaria, salva la possibilità per la stazione appaltante di prevedere, previa motivazione, il ricorso alla negoziazione.

7) Digitalizzazione e BIM

L'OICE è favorevole all'uso generalizzato degli strumenti di comunicazione elettronica nelle procedure di appalto, alla rete di interoperabilità, alla piattaforma di appalti elettronici della Commissione europea e al servizio di ammissibilità elettronica, che rispecchia il fascicolo virtuale dell'operatore economico già operativo in Italia. Sono strumenti che riducono gli oneri di partecipazione e facilitano l'accesso ai mercati degli altri Stati membri, a condizione che l'integrazione con i sistemi nazionali esistenti non imponga agli operatori di duplicare gli adempimenti.

Come anticipato in premessa, **non convince** l'art. 65 della proposta di regolamento che prevede l'obbligo di utilizzo del Building Information Modeling (BIM) per i soli appalti di lavori di **valore pari o superiore a 25 milioni di euro**.

Per l'Italia, ove l'art. 43 del Codice dei contratti pubblici impone l'adozione di metodi e strumenti di gestione informativa digitale, a partire dalla progettazione, per le opere di importo superiore a 2 milioni di euro, sarebbe infatti un irragionevole passo indietro, senza contare che amministrazioni e operatori economici hanno già investito in competenze, strumenti e organizzazione sulla base di quell'obbligo.

Si chiede pertanto che l'art. 65 della proposta di regolamento sia modificato su tre punti: l'obbligo dovrebbe comprendere la progettazione e la gestione informativa dell'opera lungo il ciclo di vita e non la sola esecuzione; la soglia di 25 milioni dovrebbe essere qualificata come livello minimo europeo, che non impedisce agli Stati membri di mantenere o fissare soglie inferiori; la facoltà di ridurre progressivamente la soglia europea, che la proposta affida ad atti delegati della Commissione, andrebbe esercitata tenendo conto dei mercati nazionali più maturi.

8) Revisione prezzi

Ulteriore passo indietro per l'Italia sarebbe rappresentato dall'art. 105 della proposta di regolamento che, pur riconoscendo l'esigenza di preservare l'equilibrio economico dei contratti, rimette l'inserimento delle clausole di adeguamento dei prezzi alla scelta della stazione appaltante.

Il Codice dei contratti pubblici italiano, al contrario, all'art. 60 ha reso obbligatorie le clausole di revisione dei prezzi al termine di un travagliato percorso, dopo un periodo caratterizzato da forti oscillazioni dei prezzi.

Si chiede pertanto che anche nel regolamento il meccanismo di adeguamento delle condizioni economiche del contratto **diventi obbligatorio** e che sia specificato che tale meccanismo opera anche nell'ambito dei servizi di ingegneria e architettura, da intendersi non già come contratti ad esecuzione istantanea bensì di durata (si pensi alla direzione dei lavori, alla progettazione che comprende l'iter autorizzativo e agli accordi quadro di servizi di ingegneria e architettura).

Nel coordinamento con l'articolo 106 sulle modifiche contrattuali va poi tenuta distinta la revisione dei prezzi, che conserva il valore delle prestazioni pattuite, dal compenso dovuto per le prestazioni aggiuntive richieste dalla committenza, oggetto del principio di equilibrio contrattuale che si è proposto di inserire all'interno dell'art. 4.

9) **Cooperazione amministrativa locale e regionale**

Non convince l'art. 82 della proposta di regolamento, nella parte in cui esclude dall'applicazione del regolamento i casi in cui enti regionali e locali si affidano reciprocamente compiti o utilizzano le rispettive risorse.

Così formulata, la norma consente a un'amministrazione di acquistare da un'altra, a titolo oneroso e senza gara, prestazioni che il mercato è in grado di offrire, comprese progettazioni, direzioni dei lavori e verifiche, con il risultato di **un'elusione del mercato**, che spinge verso gli affidamenti in house e gli accordi tra committenti ben oltre i limiti entro cui la cooperazione tra amministrazioni è oggi ammessa, e cioè la realizzazione di obiettivi comuni nell'esclusivo interesse pubblico.

In Italia, infatti, l'art. 15 della L. n. 241/1990 consente alle amministrazioni di concludere accordi collaborativi solo in presenza di un interesse comune e – come precisato dalla giurisprudenza – a condizione che non sia prevista remunerazione, bensì, eventualmente, il mero rimborso delle spese sostenute, in ragione dell'interesse pubblico sotteso alla stipula dell'accordo.

Si chiede pertanto anzitutto di eliminare il riferimento alla "remunerazione" e in ogni caso di modificare la norma sulla linea di quella attualmente vigente in Italia per evitare elusioni del mercato.

10) **Obbligo di esternalizzazione per i concessionari**

Per quanto riguarda i concessionari (a vario titolo e operanti nei diversi settori, ordinari e non) – un ambito che vale il 40,3% del totale del valore della domanda pubblica di servizi tecnici italiana, circa 720 milioni di euro nei primi dieci mesi dell'anno – si ritiene opportuno che sia previsto un **obbligo di esternalizzazione per i concessionari affidatari con procedure non conformi** al diritto dell'Unione europea.

Si dovrebbe trattare di un obbligo di "affidamento" a terzi di una quota percentuale delle prestazioni applicabile distintamente ai lavori, ai servizi e alle forniture.

11) **Mancanza di una disciplina sulla finanza di progetto ad iniziativa privata**

La proposta non disciplina la finanza di progetto su iniziativa privata, dando luogo ad una lacuna rilevante per l'Italia, soprattutto a seguito della sentenza del 5 febbraio 2026 (causa C-810/24) con la quale la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato incompatibile con il diritto dell'Unione il diritto di prelazione del promotore.

Nonostante nell'ordinamento italiano sia stata recentissimamente riformato l'istituto con decreto-legge approvato in Consiglio dei ministri lo scorso 9 novembre, una **soluzione definita a livello europeo**, che stabilisca a quali condizioni l'iniziativa del proponente può essere riconosciuta e incentivata nel rispetto della parità di trattamento, darebbe certezza a uno strumento importante per gli investimenti, soprattutto nell'epoca del post-PNRR.

12) L'accordo quadro

L'articolo 103 conferma l'accordo quadro come strumento flessibile, con durata ordinaria fino a tre anni se concluso con un solo operatore e fino a cinque se concluso con più operatori, e richiede di indicarne il valore massimo, senza tuttavia prevedere alcun impegno minimo della stazione appaltante. L'operatore che si aggiudica un accordo quadro è così obbligato a tenere a disposizione per anni un gruppo di lavoro e una struttura dimensionati sul valore massimo, senza alcuna certezza sugli incarichi che gli saranno effettivamente affidati.

Per evitare oneri economici eccessivi a carico degli affidatari e garantire la remuneratività dell'accordo quadro, sarebbe opportuno introdurre una **soglia minima di attivazione dei contratti attuativi**, ad esempio pari al 50% del valore dell'accordo.

Inoltre quando l'accordo quadro riguarda servizi di progettazione, per loro natura non standardizzabili, l'oggetto degli incarichi dovrebbe essere determinato in modo sufficiente già in sede di gara, con l'indicazione delle tipologie di opere, delle caratteristiche tecniche essenziali e dei criteri di calcolo dei corrispettivi, e la congruità dei compensi dovrebbe essere verificata al momento dell'attivazione dei singoli contratti, che può avvenire a distanza di anni dall'offerta.

13) L'appalto integrato

Il contratto di progettazione ed esecuzione previsto oggi dalle direttive in vigore non prevede alcun limite di utilizzo e questo ha comportato, nel recepimento nei singoli stati membri una sua utilizzazione ad libitum che è andata oltre la necessita di avvalersi dello strumento. Sarebbe opportuno pertanto immaginare una norma che possa ricondurre questa tipologia di contratto ad un uso più appropriato che generalmente è quello **legato a caratteristiche tecnologiche e impiantistiche di particolare rilevanza** che giustificano l'apporto progettuale da parte dell'impresa di costruzioni che, nel nostro ordinamento, si avvale, anche in raggruppamento temporaneo, di un progettista opportunamente qualificato.

Infine sarebbe necessario prevedere comunque che in questi casi, come avviene in Italia, l'attività progettuale faccia capo ad un soggetto opportunamente qualificato sulla base delle proprie pregresse esperienze.

14) Termini di pagamento e anticipazione del prezzo

Dal momento che le direttive recenti e la proposta di regolamento trattano la fase esecutiva del contratto, è importante che sia inserita una norma, ancorché di carattere generale, che preveda che **l'appaltatore sia pagato per stati di avanzamento della prestazione** e, nel caso della progettazione, che non si possa sospendere il pagamento della parte finale fino all'approvazione del progetto se non in una quota esigua.

A titolo esemplificativo, per i servizi di ingegneria e architettura – ma le previsioni potrebbero valere anche per le altre tipologie di appalti – si potrebbe prevedere il pagamento dell'80% alla consegna del progetto e del restante 20% alla sua approvazione.

Inoltre, si suggerisce di **rendere obbligatoria l'anticipazione del prezzo** – attualmente prevista come facoltativa per favorire la partecipazione delle PMI e per gli appalti di particolare rilevanza per l'innovazione – per tutti gli appalti, anche di servizi di ingegneria e architettura, almeno nella misura del 20% del valore del contratto di appalto e anche in assenza di una particolare rilevanza per l'innovazione

Tale previsione garantirebbe infatti agli operatori economici la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per dare avvio alle attività oggetto del contratto e di consentire agli stessi di far fronte alle spese poste a proprio carico ai fini della corretta e tempestiva esecuzione dell'incarico affidato.

Si tratta di un'esigenza ancor più evidente nell'ambito degli accordi quadro di progettazione e nelle ipotesi di affidamento della direzione lavori o del coordinamento della sicurezza in fase esecutiva, ove l'anticipazione dei costi di personale risulta spropositata rispetto alla "salizzazione" e al conseguente pagamento in favore dell'appaltatore.