

Camera dei deputati

XVIII Legislatura

Commissioni riunite I Affari Costituzionali e VIII Ambiente

*Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77,
recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e
prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di
accelerazione e snellimento delle procedure (A.C. 3146)*

21 Giugno 2021

Audizione del Presidente di Fondazione Inarcassa

Ing. Franco Fietta

Premessa

Fondazione INARCASSA è un organismo istituito da INARCASSA, Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza per gli Ingegneri ed Architetti Liberi Professionisti, e ad oggi rappresenta circa 170 mila iscritti, di cui quasi la metà ha meno di 40 anni di età. La Fondazione si pone come interlocutore in tutte le sedi istituzionali, al fine di rappresentare le istanze dei propri associati nonché le problematiche riscontrate dagli stessi nello svolgimento delle attività professionali esercitate al servizio della collettività.

Il disegno di legge di Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure” rappresenta indubbiamente il primo passo verso un concreto piano di ripresa economica del Paese. Il programma di snellimento delle procedure per l’avvio e il rilancio delle opere pubbliche è alla base del provvedimento che interessa alcuni significativi ambiti di interesse della categoria degli architetti e ingegneri liberi professionisti. In particolare, il provvedimento propone di accelerare la realizzazione delle misure contenute nel PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) e nel PNC (Piano nazionale per gli investimenti complementari).

La Fondazione Inarcassa guarda con particolare interesse all’esame di conversione in legge del provvedimento, sia in riferimento alla struttura di governo dei progetti del PNRR, sia per quanto riguarda la semplificazione nell’ambito delle procedure di gara e appalti pubblici, sia in relazione al Superbonus 110%.

In merito alla struttura di governo dei progetti del PNRR, e più in particolare all’art. 3 del provvedimento, rubricato “*Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale*”, la Fondazione Inarcassa assicura la propria disponibilità a partecipare al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, in rappresentanza delle istanze degli architetti e ingegneri liberi professionisti, e, comunque, nelle materie e per le questioni connesse all’attuazione del PNRR per le quali sono fondamentali l’esperienza e le competenze maturate.

Per quanto riguarda il merito del provvedimento, la Fondazione Inarcassa intende in questa sede porre l’attenzione su tre specifici ambiti.

Appalto integrato.

In via generale, la Fondazione Inarcassa giudica positivamente l’obiettivo finale del provvedimento all’esame congiunto di codeste Commissioni.

È fondamentale, infatti, accelerare e snellire le procedure di gara, siano esse finalizzate alla realizzazione di nuove opere, oppure alla messa in sicurezza del patrimonio edilizio e infrastrutturale esistente.

Allo stesso tempo, siamo convinti che tempestività e semplificazione non possono essere i soli elementi alla base delle misure di intervento. A nostro parere, se il Paese vuole dotarsi di un sistema infrastrutturale e di opere pubbliche in grado di sostenere la ripresa economica - che tutti auspichiamo possa concretizzarsi già nei prossimi mesi – deve, comunque, puntare sulla qualità della progettazione. Questo vuol dire, innanzitutto, investire sul capitale tecnico dei professionisti della progettazione. La Fondazione Inarcassa, come ha avuto già modo di segnalare alla 8ª Commissione Lavori pubblici e comunicazioni del Senato nell’ambito dell’indagine conoscitiva in merito ai profili applicativi del codice dei contratti pubblici ad aprile 2019, è assolutamente convinta dell’opportunità di separare il momento della progettazione da quello dell’esecuzione, essenziale per assicurare l’indipendenza del progettista, nell’interesse della Pubblica Amministrazione, della qualità della progettazione e della trasparenza delle procedure.

Le evidenti inefficienze della macchina pubblica, che pesano con il 60% sui tempi di progettazione di un’opera, relativi ai cd. tempi di attraversamento, non possono essere risolte con l’eliminazione della terzietà del progettista. L’appalto integrato non offre certezze sulla riduzione dei tempi, in quanto il suo ricorso non prescinde da nessuna delle fasi progettuali, neanche quella più complessa, ovvero la fase definitiva nella quale sono acquisiti i pareri nonché definito l’importo dell’opera.

Occorre, quindi, rilevare che il ricorso all’appalto integrato non garantisce minori tempi di progettazione, andando, invece, a minare l’indipendenza del progettista, perdendo, in tal modo, la salvaguardia della qualità del progetto e della rispondenza dello stesso a criteri esclusivi di interesse pubblico. Insomma, riteniamo che esso non possa garantire un corretto utilizzo dei fondi pubblici.

Purtroppo, con il decreto “Semplificazioni bis”, attualmente all’esame congiunto delle commissioni Affari Costituzionali e Ambiente della Camera, registriamo agli artt. 48 e 52 non solo una proroga sino al 30 giugno 2023 dell’appalto integrato, ma anche, limitatamente alle opere finanziate con il PNRR e il Fondo Complementare, un’estensione dell’istituto a partire dal progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Riteniamo che il legislatore abbia fatto una scelta che va in una direzione, a nostro avviso, sbagliata, perché premia una presunta tempestività e rapidità di realizzazione della fase progettuale e cantierizzazione dell’opera, a discapito della trasparenza, della qualità e della terzietà di cui è espressione il progettista. È evidente, infatti, che questa misura favorisce le grandi imprese che possono permettersi di impiegare risorse professionali e materiali, già dalla fase di fattibilità tecnica ed economica, senza conoscere gli esiti della procedura e i costi finali indicati nella fase definitiva.

Allo stesso tempo, la misura introdotta dal decreto non supera, né risolve i problemi della PA, almeno nelle sue funzioni di controllo e coordinamento. La PA rinuncia al controllo del progetto e alla sua centralità, che viene affidato all’esclusivo interesse dell’impresa che nella necessità di apportare varianti in corso d’opera, determinerà maggiori spese a carico della stessa PA, nonché maggiori tempi di esecuzione. È un parere confermato anche dal Presidente dell’Anticorruzione,

intervenuto anch'egli in questa sede in audizione, secondo il quale l'appalto integrato mostra il lato più debole e carente della PA in termini di svolgimento del controllo. Non è, però, condivisibile la soluzione proposta dallo stesso presidente dell'Autorità, ovvero il rafforzamento delle centrali di progettazione. A tal proposito, la Fondazione Inarcassa esprime da sempre una posizione contraria in quanto le centrali di progettazione, anziché assumere mere funzioni di supervisione, controllo e coordinamento tra le stazioni appaltanti, andrebbero ad impegnare spazi già occupati dai liberi professionisti, che hanno sempre dimostrato maggiori competenze, flessibilità ed efficienza rispetto alla pubblica amministrazione. Assurdo pensare di ampliare ulteriormente le competenze a strutture che ora sono in affanno e che dovranno fare un considerevole salto di qualità nel campo della programmazione e controllo, andando a caricarle anche della progettazione a tutti i livelli.

Nel dettaglio, l'art. 48 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 ha previsto due misure, a nostro parere, ancora peggiorative per l'affidamento dell'appalto integrato sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Nel primo caso il progetto definitivo viene presentato unitamente all'offerta economica. Nel secondo caso, viene presentata unicamente l'offerta economica del progetto definitivo. In entrambi i casi, l'offerta dovrà distinguere i corrispettivi della progettazione definitiva, esecutiva e dell'esecuzione dei lavori. La norma, che si pone quale ulteriore eccezione all'appalto integrato già previsto dal primo decreto semplificazioni, desta le seguenti perplessità.

Nel caso in cui il progetto definitivo debba essere presentato unitamente all'offerta economica, solamente l'aggiudicataria potrà ripagare il lavoro svolto dal professionista. Questa mera considerazione rende chiaro che il mercato degli appalti integrati sarà accessibile esclusivamente a poche imprese - di maggiori dimensioni - che già hanno al proprio interno adeguate strutture per la progettazione, con una forte limitazione del principio comunitario di concorrenza.

Nel secondo caso, in cui viene presentata esclusivamente l'offerta economica, è lecito immaginare che le offerte, tra loro, siano difficilmente confrontabili, se non per il prezzo, tanto da indurre a gare basate unicamente sul minor prezzo. In questo caso è evidente che le imprese saranno indotte a operare con la minore qualità possibile. Inoltre, in assenza del progetto definitivo si prevede le offerte non siano assolutamente attendibili, in quanto prive dei pareri che vengono raccolti nella conferenza di servizi cui partecipa esclusivamente l'aggiudicataria dopo aver effettuato la progettazione definitiva. Queste due osservazioni portano immediatamente a prevedere che la necessità di varianti in corso d'opera sarà quasi automatica, con grave pregiudizio del costo e dei tempi esecutivi.

A nostro parere, la norma andrebbe corretta sotto diversi profili: limitando l'appalto integrato all'ipotesi già prevista nel primo decreto semplificazioni o, ancor meglio, ai lavori di sola manutenzione, con progettazione esecutiva più semplice; le gare dovranno essere soggette al "prezzo economicamente più vantaggioso"; i capitolati dovranno essere unificati ove possibile, con

regole condivise oltre che estremamente attenti e completi, facendo un considerevole salto di qualità rispetto alla tradizione delle Stazioni Appaltanti italiane; prevedendo che i servizi professionali siano pagati direttamente dal committente pubblico e che non siano soggetti al ribasso d'asta. Quanto innanzi, non al fine di salvaguardare gli interessi di categoria, ma al fine di non compromettere definitivamente il ruolo del professionista che dovrebbe ergersi a soggetto terzo nel rapporto tra la PA e l'impresa che esegue i lavori.

Affidamento diretto

L'art. 51 del decreto "Semplificazioni bis" interviene su alcune disposizioni di cui al decreto-legge n. 76 del 2020. L'innalzamento della soglia per l'affidamento diretto comporterà, inevitabilmente, una riduzione pressoché totale delle procedure sottosoglia per l'affidamento di servizi tecnici, in quanto le Stazioni Appaltanti preferiranno negoziare i compensi sino ad euro 214.000,00 al fine di farli rientrare nella soglia dell'affidamento diretto, piuttosto che indire una procedura negoziata.

In questo modo, si sacrificano i principi di pubblicità (riducendo la trasparenza), di concorrenza (per una fascia di mercato che fino ad oggi aveva riguardato la stragrande maggioranza dei bandi emessi per servizi di ingegneria e architettura) e di meritocrazia (l'affidatario non è più scelto sulle base di referenze specifiche). Inoltre, si decreta di fatto la fine dell'istituto del raggruppamento temporaneo, uno dei principali strumenti di organizzazione dei liberi professionisti italiani in grado di garantire al Committente qualità della prestazione e certezza dei tempi d'esecuzione, oltre che grande flessibilità. Non possiamo sottacere che si tratta di importi di servizi che per essere eseguiti richiedono un'organizzazione stabile (da dimostrare attraverso l'esercizio a tempo pieno della libera professione, il possesso di adeguata strumentazione hardware e software, polizze professionali a garanzia di massimali adeguati), nonché l'impegno di molteplici professionalità che devono dedicarsi a tempo pieno allo svolgimento degli stessi. Suscita perplessità che un singolo professionista possa essere oggetto di questo tipo di affidamenti che comunque – e a maggior ragione - dovrebbero essere preclusi ai pubblici dipendenti per un palese conflitto di interessi. Segnaliamo il pericolo che la mancata dimostrazione dei predetti requisiti oltre a penalizzare la qualità dei lavori, possa compromettere i tempi d'attuazione. Siamo preoccupati che l'aumento degli importi dell'affidamento diretto possa aprire le porte per taluni soggetti, privi di requisiti organizzativi e di professionalità, per un mero accaparramento di incarichi, da subappaltare a prezzi indecorosi sfruttando in particolare le categorie più deboli costituite da donne e giovani liberi professionisti.

Il mancato richiamo al principio di rotazione per l'affidamento diretto (che è invece presente nella procedura negoziata), tra l'altro, desta ulteriori perplessità. La norma andrebbe quantomeno mitigata sotto diversi profili: vietando il ricorso all'affidamento diretto quando il calcolo del compenso è superiore ad euro 139.000; introducendo il meccanismo di rotazione; obbligando la Stazione Appaltante al rispetto dei principi di adeguatezza e attinenza negli affidamenti diretti;

prevedendo espressamente che il professionista affidatario sia in regola con i versamenti contributivi verso Inarcassa e sia in possesso di un'adeguata copertura assicurativa RC.

Superbonus 110% e CILA

L'art. 33 del decreto "Semplificazioni bis" allarga ulteriormente l'ambito di applicazione della misura di incentivazione fiscale al 110% legate agli interventi di efficientamento energetico e riduzione del rischio sismico, c.d. superbonus.

Inoltre, riconosce la detrazione fiscale anche per gli interventi volti alla eliminazione delle barriere architettoniche; infine, estende anche alle organizzazioni non lucrative con finalità sociali la possibilità di avvalersi dell'agevolazione fiscale per gli interventi realizzati su ospedali, case di cura e conventi.

Innanzitutto, occorre ribadire che la proroga almeno al 2023 è fondamentale per tutto il comparto dell'edilizia. La programmazione degli interventi deve avere tempistiche certe. Purtroppo, non possono bastare i recenti annunci e le rassicurazioni del governo sulla proroga del superbonus al 2023 tenendo conto dei dati relativi alla sua applicazione nel 2021. Il PNRR Componente 3 della Missione 2 (Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici), individua risorse pari a 13,95 miliardi di euro da destinare alla misura del Superbonus. Ulteriori risorse, pari a 4,56 miliardi di euro, sono state recuperate nel c.d. Fondo complementare PNRR, cui si aggiungono 0,32 miliardi del programma europeo REACT¹. I professionisti, che hanno salutato favorevolmente la misura che porta le detrazioni fiscali al 110 per cento per la realizzazione di interventi in ambito di efficientamento energetico e riduzione del rischio sismico, hanno bisogno di certezze per programmare le attività e i lavori in coordinamento con i tanti altri soggetti che operano intorno all'applicazione concreta del superbonus, dagli amministratori di condominio, alle imprese, passando per gli istituti di credito. Le proroghe per "piccoli passi" (compresa quella prevista nel recente decreto-legge 59/2021, c.d. decreto fondo PNRR) rischiano di generare un clima di incertezze non favorevole alla ripresa economica e al rilancio del comparto edile. Il clima di incertezza è alimentato anche dalla intensa attività del legislatore in materia. Occorre ricordare, infatti, che siamo chiamati a confrontarci con una misura che è stata introdotta nel nostro ordinamento solo a maggio dello scorso anno (decreto-legge n. 34/2020, c.d. decreto "Rilancio"). Da allora, si registrano decine di interventi "chiarificatori" della norma di riferimento, soprattutto da parte di Enea e Agenzia delle Entrate, che hanno favorito un clima di confusione e amplificato i processi burocratici.

¹ Cfr. *Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, Dossier 8 giugno 2021 a cura dell'Ufficio studi del Senato, p. 141, disponibile al seguente link <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D21077.Pdf>

Al pari delle altre agevolazioni (come il bonus facciate), non sarà più necessaria l'attestazione di stato legittimo e gli interventi previsti per l'efficientamento energetico potranno essere realizzati con una CILA, cd. Comunicazione di inizio lavori asseverata. La nuova norma prevede che gli interventi incentivati con il credito di imposta del 110% «costituiscono manutenzione straordinaria e sono realizzabili mediante comunicazione di inizio lavori asseverata (Cila)». Da questo nuovo regime sono esclusi solo gli interventi di demolizione e ricostruzione. A fronte di questa apertura, la norma prevede testualmente che “resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento”.

La norma, che apparentemente sembrerebbe allargare la platea dei beneficiari, di fatto risponde esclusivamente ad una inefficienza della PA. Questa norma sancisce il riconoscimento da parte dello Stato delle diffuse difformità relative al patrimonio edilizio. Tuttavia, abdicando ai controlli, si lascia aperta una situazione ormai insostenibile nell'edilizia privata italiana che necessita di una soluzione definitiva.

Pertanto, a nostro parere, sarebbe stato opportuno cogliere l'occasione per rilanciare il fascicolo dell'immobile, un importante aiuto nella direzione di una rapida regolarizzazione del patrimonio edilizio italiano, sollecitando anche gli investimenti dei privati.

Riguardo l'ambito di applicazione, la Fondazione Inarcassa che vanta una significativa esperienza nell'ambito delle politiche di prevenzione del rischio sismico, in quanto co-organizzatrice della Giornata Nazionale della Prevenzione Sismica, propone di includere, tra gli interventi beneficiari della detrazione, anche la classificazione e verifica sismica degli immobili, a prescindere che si dia seguito alla realizzazione dell'opera. Si tratta di una misura che consente di fornire ai cittadini una adeguata informazione circa il livello del rischio sismico delle loro abitazioni, oltre a poter mappare lo stato del patrimonio immobiliare.

Vi ringrazio e sono a disposizione per eventuali chiarimenti.

Il Presidente
Ing. Franco Fietta

