



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



CONFINDUSTRIA

## **Commissioni riunite I e VIII**

### ***Camera dei Deputati***

#### **Disegno di legge C. 3146**

Conversione del decreto-legge n. 77 del 2021 recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"

#### **Osservazioni OICE**

**18 giugno 2021**

## DDL 3146

### Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77

#### Osservazioni OICE

##### 1. Premessa

I dati del mercato dei servizi di ingegneria e architettura rilevati dal nostro Osservatorio attivo fin dal '94 dimostrano come il 2020, nonostante le note difficoltà, sia andato **nel 2020, molto meglio del 2019: +10,5% in numero e +82,0% in valore**, con oltre 2,4 miliardi, il dato più alto dal 1994.

**Nel 2021**, per il quarto mese consecutivo, **il mercato della progettazione si mantiene sopra gli 80 milioni di euro/mese** e questo ci dà la rappresentazione di una pubblica amministrazione che nonostante le difficoltà non si è fermata.

Adesso siamo alla vigilia di un potenziale incremento del mercato, rispetto al quale, però, pur considerando tutte le giustissime preoccupazioni per rispettare le stringenti scadenze del Recovery Plan, **occorre fare salve le dinamiche di concorrenza e trasparenza**; sono principi generali dell'azione amministrativa, richiamati all'articolo 30 del codice appalti, a sua volta citato nel decreto-legge.

Da questo punto di vista **siamo molto preoccupati per l'ampliamento della fascia degli affidamenti fiduciari** previsti nel decreto Recovery che oggi **riguarderebbe il 70,9% degli avvisi emessi fino a maggio**, senza peraltro alcuna minima garanzia sulla capacità degli affidatari cui non si chiede il rispetto di minimi di esperienza.

Per gli interventi del Pnr e del Pnc la scelta poi di puntare sull'**appalto integrato**, partendo da un progetto di fattibilità i cui contenuti sono certamente insufficienti, rischia di determinare due effetti: uno **sperpero di risorse per le imprese chiamate a presentare in gara progetti definitivi e l'impossibilità di valutare la parte tecnico-progettuale dell'offerta**.

Sono molti i punti sui quali intervenire, dal *project management*, alla *governance*, alla velocizzazione degli affidamenti di progettazione, all'accordo quadro. Invitiamo infine il Governo a trovare rapida soluzione al problema del caro materiali perché ci giunge notizia che diversi bandi di progettazione che erano pronti per l'invio alla gazzetta ufficiale sono stati ritirati perché fanno riferimento a prezzi superati. Il rischio è che il calo di questo mese della progettazione diventi strutturale. Si intervenga al più presto, come chiedono anche i colleghi della filiera delle costruzioni.

##### 2. Appalto integrato: criticità da risolvere

Il decreto punta sull'ampio utilizzo dello strumento dell'appalto integrato, affidabile sulla base del progetto di fattibilità tecnico-economica, prevedendo anche la richiesta in offerta del progetto definitivo.

Al di là delle formule tecniche, si segnala che **l'affidamento di interventi tramite appalto integrato sulla base del progetto di fattibilità tecnico-economico** (di cui non si dispongono neanche i contenuti di dettaglio, visto che il regolamento attuativo non ha visto la luce) **non è assolutamente foriero di risparmi di tempo, bensì è tale da incentivare il ricorso ad aumenti di costi e di tempi e non tutela la qualità della progettazione.** La scelta di affidare l'appalto mettendo a base di gara un progetto di fattibilità rende poi **quasi impossibile chiedere un'offerta tecnico-progettuale vista l'aleatorietà del progetto di primo livello** (i cui contenuti non sono stati neanche definiti a livello regolamentare).

Si ritiene quindi **preferibile** - rispetto all'incentivazione dell'appalto integrato - **un meccanismo di accelerazione dei tempi nell'acquisizione del livello di progettazione esecutiva al fine di potere effettuare gare di appalto di sola esecuzione** sulla base di tali progettazioni, verificate attentamente e approvate con celerità secondo le positive e condivisibili norme definite nel decreto-legge, soprattutto per la valutazione di impatto ambientale.

**Progetto esecutivo "blindato" e rapida esecuzione dei lavori, questa la soluzione più efficace.**

Rimane comunque il fatto che **in ogni caso occorre fare salve nel dispositivo proposto dal Governo le disposizioni in materia di qualificazione del progettista** (secondo periodo del comma 1-bis) e **in materia di pagamento diretto del progettista** (comma 1-quater dell'art. 50 del codice appalti).

Altro problema da risolvere è quello della **dettagliata definizione del progetto di fattibilità tecnico-economica**, stante l'assenza del regolamento attuativo del codice appalti, l'inadeguatezza delle disposizioni del dpr 297/2010 (che faceva riferimento al progetto preliminare) e la necessità di consentire la formulazione di offerte tecnico-progettuali in sede di applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

### **3. L'alternativa all'appalto integrato: subito progetti esecutivi e appalti di sola esecuzione**

La necessità di avviare o completare al più presto le progettazioni inerenti gli interventi finanziati con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai provvedimenti cofinanziati da fondi strutturali dell'Unione europea può essere affrontata, più che con massicci ricorsi allo strumento dell'appalto integrato, **estendendo l'operatività di contratti in corso di svolgimento o avviando al più presto accordi quadro per dotare in tempi rapidi le stazioni appaltanti di progettisti in grado, per una durata di tre o quattro anni, di rappresentare il "braccio tecnico" della stazione appaltante.**

La prima ipotesi, derogando ai paletti dell'articolo 106 del codice appalti, privilegia la celerità dell'azione amministrativa condizionandola alle opportune assicurazioni in termini di requisiti e di regolare andamento del rapporto contrattuale (no contenzioso).

La seconda modalità, contingentata nei tempi, dovrebbe consentire di replicare esperienze positive come quella delle progettazioni per le manutenzioni degli ospedali con limiti all'acquisizione dei lotti (max 3 per ogni candidato). La gara durò un mese e mezzo e i contratti furono attivati in due mesi e mezzo dalla pubblicazione del bando. Furono affidati anche le DL e le verifiche dei progetti.

#### 4. Stop all'ampliamento degli affidamenti diretti

Per quanto riguarda gli **incarichi di sola progettazione** (dati Osservatorio OICE maggio 2021) **la fascia da 0 a 140.000 euro**, rispetto al totale degli avvisi pubblicati nei 5 mesi del 2021, riguarda **il 70,9% in numero e il 21,5% in valore**.

Se si considera **tutto il mercato dei servizi di ingegneria e architettura** (progettazione, verifiche, direzioni lavori, collaudi, assistenze tecniche, ecc. ecc.), sempre nei primi 5 mesi del 2021, fino a 140.000 euro l'incidenza rispetto al totale arriva **al 63,9% in numero e al 10,5% in valore**.

Si tratta di una fascia rilevante del mercato.

L'esigenza di mantenere la regola generale della scelta dei progettisti con procedure di evidenza pubblica, ad eccezione di una fascia limitata per importo, è particolarmente avvertita non soltanto nell'ottica di **evitare passi indietro rispetto ai presidi di trasparenza e concorrenza** che informano tutta la normativa sui contratti pubblici, ma anche nell'ottica di **non incentivare artificiosi frazionamenti di incarichi più rilevanti** che potrebbero riguardare anche la progettazione e/o la direzione lavori di lavori di importo pari alla soglia UE di 5,4 milioni.

In ogni caso, al di là dell'eventuale innalzamento del tetto per gli affidamenti diretti, occorre comunque **assicurare l'esigenza di scegliere affidatari diretti che siano in grado di dimostrare, oltre ai normali requisiti di ordine generale, almeno il possesso di referenze analoghe** a quelle oggetto dell'affidamento. Sarebbe una richiesta per tutelare un minimo di qualità e professionalità. Altra esigenza è quella di assicurare che non si creino situazioni di monopolio o rendite di posizione; da qui la necessità di introdurre il richiamo al principio di rotazione. Infine, nella denegata ipotesi che la norma non sia modificata nella soglia, si propone, limitatamente ai servizi di ingegneria e architettura, **che il limite dei 139.000 euro si applichi esclusivamente ai fini dell'estensione di incarichi già affidati in via diretta alla data di entrata in vigore del presente decreto di importo inferiore a 75.000 euro**.

#### 5. Eliminare il ricorso al prezzo più basso per affidare progetti sopra soglia UE

Ammettere, come avviene oggi con l'art. 2, comma 4 della legge 120/2020 (conversione del decreto 76/2020 semplificazioni), l'affidamento di incarichi di progettazione e altri servizi tecnici di natura intellettuale di importo superiore alla soglia di applicazione della normativa europea (214.000 euro) con il criterio del prezzo più basso è assolutamente controproducente soprattutto in settori come quelli, ad esempio, dell'edilizia sanitaria o scolastica, ma anche degli altri settori presi in considerazione dalla norma del decreto 76/2020. Per selezionare i progettisti valutando gli aspetti qualitativi e non soltanto il prezzo, si ritiene opportuno richiamare l'obbligo di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa che invece diverse stazioni appaltanti, da un anno a questa parte non utilizzano affidando importi incarichi sopra soglia alla migliore offerta di ribasso.

## 6. Velocizzare e rendere certa l'attuazione di accordi quadro

L'attuazione degli accordi quadro procede ancora a rilento. Rimane quindi ferma la necessità di **riproporre la norma del decreto 76/2020 (art. 8, comma 3) per assicurare con costanza il "riempimento" di tali accordi** assicurando un minimo di attivazione annuale, fino alla completa copertura dell'importo contrattuale oggetto dell'affidamento dell'accordo o quanto meno fino al 75% del valore totale. Inoltre si ritiene necessario precisare che la cauzione definitiva deve essere applicata soltanto sui singoli contratti di attuazione dell'accordo e non sull'importo globale dell'accordo.

## 7. La Governance

Vi è la necessità di mantenere uno strettissimo legame fra le strutture di vertice della *governance* (in particolare la Cabina di regia) e le rappresentanze delle categorie degli operatori economici coinvolti nell'attuazione degli interventi. Soprattutto in sede di avvio del complesso iter di attuazione del Piano la stretta sinergia o quanto meno un livello informativo adeguato, fra chi gestisce la *governance* e chi opererà a fianco dei soggetti attuatori, sarebbe opportuno che fosse assicurato e previsto *ex lege*.

A tale riguardo riteniamo opportuno che quanto meno sia previsto uno **strutturato coinvolgimento dei principali rappresentanti degli operatori economici** attraverso, ad esempio, l'invito di un rappresentante per ogni settore della filiera imprenditoriale/professionale (progettazione, costruzione, manutenzione).

Per quanto attiene al **ricorso all'in house providing di società a partecipazione pubblica** si segnala l'esigenza di un richiamo espresso ai parametri ormai consolidati a livello di giurisprudenza europea, a partire dalla sentenza Teckal, con riguardo alla nozione di controllo analogo. Non tutti i soggetti attuatori sembrano infatti potere documentare l'esistenza di un rapporto quale quello previsto dalla giurisprudenza e dalle direttive UE.

## 8. I supporti di *project management*

La sfida che la Pubblica Amministrazione deve affrontare con riguardo all'attuazione del Pnrr è particolarmente impegnativa soprattutto se si guarda ai tempi da rispettare e alle esigenze qualitative da raggiungere.

Immaginare che l'iniezione di personale tecnico possa avere immediati effetti sulla realizzazione degli interventi di una certa dimensione e complessità, significherebbe peccare di ottimismo. Più realisticamente ci vorrà tempo e importanti sforzi organizzativi.

A tale riguardo, quindi, per fare sì che le pere di rilievo dimensionale possano essere gestite con efficacia nel loro svolgimento esecutivo, si ritiene opportuno promuovere l'utilizzo da parte dei RUP di **incarichi di supporto aventi ad oggetto attività come quelle riconducibili alla nozione di *project management***, essenziali per il ferreo controllo di tempi e costi. Sarebbe assai utile introdurre un **obbligo** in tale senso **per interventi oltre i 10 milioni di lavori**. Con questa modalità anche le nuove risorse che si intendono assumere negli uffici tecnici delle

amministrazioni potranno acquisire sul campo know how ed esperienza e, dall'altro lato, il Rup potrà avere al suo fianco un soggetto in grado di fornire competenze che lo possano aiutare nei compiti soprattutto di gestione delle commesse. Si propone infine di indirizzare **l'incentivo del 2% del valore dell'opera sulle funzioni di controllo e di project management**, con apposito regolamento di riferimento che definisca sulla base di indicazioni del MIMS gli obiettivi di rispetto dei tempi e dei costi ai quali assoggettare il rilascio degli incentivi stessi.

## 9. Il BIM: obbligo o facoltà?

In Italia dal 2017 è in vigore il d.m. n. 560, peraltro richiamato dallo stesso art. 48 del decreto n. 77, che, in attuazione del codice appalti, definisce la road map che dovrà portare alla progettazione in BIM come obbligo per tutte le opere pubbliche entro pochi anni (dal 1.1.2022 per le opere oltre 5,4 milioni).

Non ci dovrebbe essere quindi alcun dubbio sulla vigenza del d.m. 560 e sulla sua applicabilità e quindi **il comma 6 dell'articolo 48 crea soltanto dubbi interpretativi e andrebbe espunto**. Peraltro, proprio in occasione di importanti interventi come quelli che si dovranno eseguire in attuazione del Pnrr, l'esigenza di progettare su piattaforme interoperabili, in grado anche di definire con esattezza le singole responsabilità degli attori coinvolti nei processi decisionali e operativi concernenti al fase progettuale.

Appare quindi di difficile interpretazione la ratio dell'articolo 48, comma 6 del decreto laddove, prevedere la facoltà di premiare chi presenterà alla stazione appaltante progetti in BIM nell'ambito delle procedure di appalto integrato. L'unico senso che si potrebbe dare alla norma è quello di prevedere che il Bim possa essere oggetto di premialità anche per quelle opere cui ancora non si applica la richiesta di produrre progetti BIM.

Poco chiaro appare anche il riferimento ad un nuovo d.m. di coordinamento con il d.m. 560.

## 10. La disciplina del c.d. Superbonus

Il settore dell'ingegneria e dell'architettura organizzata è molto coinvolto nell'attuazione degli interventi ecosismabonus e del superbonus di cui all'art. 119 del decreto 34/2020.

In questa sede ci preme sottolineare in particolare due aspetti:

- la necessità di una proroga almeno al 2023, ora necessitata anche dalla palese mancanza di materiali: ad esempio le consegne dei pannelli coibenti sono mediamente previste a 4 mesi dall'ordine e questo significa che gli interventi che stanno partendo ora hanno già perso gran parte del 2021. A questo si aggiunge poi il rincaro dei materiali in parte dovuto agli aumenti delle materie prime e mancate produzioni per Covid, ma anche legato ad una palese bolla speculativa che potrebbe essere ampiamente mitigata da tempi di esecuzione più lunghi. Infine, altra ragione per accogliere la richiesta che tutto il settore sta facendo, è connessa



alla necessità di consentire l'adeguamento dei soggetti pubblici e privati alle novità che il provvedimento in esame determinerà e la messa a terra degli inevitabili circolari applicative ad esse connesse;

- un secondo aspetto attiene alla possibilità di ravvedimento operoso per errori formali, in particolare commessi dal tecnico a cui rimangono in capo le maggiori responsabilità dell'intero intervento.

Infine, in base all'esperienza maturata in questi ultimi mesi, si ritiene opportuno chiarire che la perimetrazione operata nell'articolo 33 del provvedimento in ordine alle condizioni di decadenza del beneficio fiscale non sia limitata soltanto a chi opera tramite CILA, senza quindi asseverare la regolarità urbanistica. Occorre inoltre dare certezza agli uffici comunali che nel ricevere le CILA non devono interpretare l'applicazione del DPR 31/2017.

A.M. 18.6.2021