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

CONFINDUSTRIA

Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione e sulle ipotesi di modifica della nuova disciplina sui contratti pubblici

Audizione dell'OICE

19 settembre 2016

Commissioni riunite Lavori pubblici del Senato della Repubblica e Ambiente della Camera dei Deputati

Via Flaminia, 388 - 00196 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

efca
Representing FIDIC in Europe
FIDIC

a) Premessa

L'OICE ha salutato con grande soddisfazione il varo del nuovo codice dei contratti pubblici che rappresenta un fondamentale punto di svolta dell'assetto normativo del nostro settore.
Fra legge delega e decreto delegato abbiamo visto concretizzate richieste che l'OICE avanzava da anni a favore della centralità del progetto e del progettista: dall'abolizione dell'incentivo del 2% per la progettazione interna alla P.A., alla necessità di affidare i lavori sul progetto esecutivo, al divieto di prezzo più basso per i servizi di ingegneria e architettura, alla limitazione dell'appalto integrato e al divieto di affidare contratti sulla base del progetto preliminare.

Molto significativa è anche la conferma del ruolo fondamentale assegnato ad ANAC, che avrà il compito di svolgere anche una decisiva funzione moralizzatrice sia nella fase di aggiudicazione delle gare, attraverso l'albo dei commissari di gara, sia nella preparazione degli atti di gara (mettendo a punto bandi e contratti-tipo), oltre che nella fase di vigilanza sulla esecuzione dei contratti.
Non va poi dimenticato che il nuovo codice mette al centro anche il tema delle stazioni appaltanti, da ridurre e da qualificare per essere controparti affidabili nel rapporto con i privati, rilanciando la figura del RUP e i connessi servizi di supporto.
Altro elemento per l'OICE di grande rilievo è la spinta per una qualificazione degli operatori privati basata su criteri reputazionali che faranno emergere i soggetti più virtuosi, con un approccio sostanziale che apprezziamo molto.

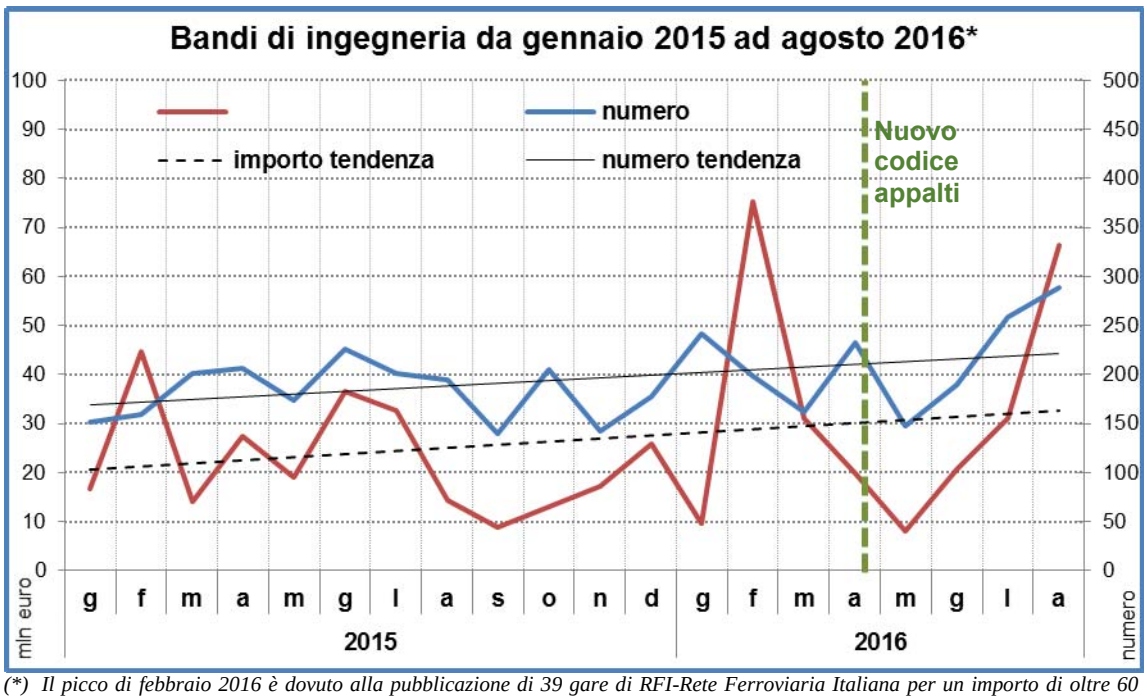
I citati punti, ad avviso dell'OICE, devono essere mantenuti in quanto elementi fondamentali per l'effettiva riuscita di un percorso coraggioso di riforma del settore.

Adesso siamo in una fase delicata in cui occorre completare il quadro della normativa primaria con numerosi provvedimenti di varia fonte che sostituiranno il regolamento, in equilibrata attuazione del decreto delegato.
Intanto può essere utile soffermarsi su una rapida fotografia dell'andamento del mercato di interesse per le società di ingegneria, prima di entrare nel merito delle criticità e dei miglioramenti possibili da adottare entro aprile 2017.

b) L'andamento della domanda pubblica di servizi di ingegneria prima e dopo il decreto 50/2016

L'Ufficio studi OICE, che dal 1994 analizza l'andamento dei bandi di gara per servizi di ingegneria e architettura, ha potuto verificare gli effetti derivanti dall'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici che, per la fase progettuale, derivano soprattutto da due fattori: la sostanziale abrogazione dell'appalto integrato (vigente soltanto nei settori speciali) e l'eliminazione dell'incentivo del 2% per la progettazione interna.
Da questa analisi emerge con chiarezza che dal 19 aprile 2016 si è assistito ad una prima fase di disorientamento delle stazioni appaltanti alla quale, dopo meno di un

mese, ha fatto seguito una impennata del numero delle procedure affidate e del loro valore, ben al di là dell'andamento registrato nei mesi precedenti all'entrata in vigore del nuovo codice.
In particolare, dopo il calo del mese di maggio, il trimestre estivo (giugno/luglio/agosto) ha registrato un incremento delle gare, rispetto all'analogo periodo del 2015, pari al 18,6% in numero e al 41,1% in valore, con una crescita esponenziale da giugno ad agosto, come appare evidente dal grafico di cui sotto.



(*) Il picco di febbraio 2016 è dovuto alla pubblicazione di 39 gare di RFI-Rete Ferroviaria Italiana per un importo di oltre 60 milioni di euro

Negli otto mesi del 2016, sempre per servizi di progettazione, le gare sono state 1.720, per un importo complessivo di 261.916.153 euro. Il confronto con i primi otto mesi del 2015 mostra un incremento del 13,5% nel numero e ancora un incremento del 27,2% nel loro valore.

c) Possibili modifiche al Codice dei contratti pubblici

Premessa la necessità di **tenere fermo l'obbligo di appaltare i lavori sulla base del progetto esecutivo**, anche secondo le indicazioni pervenute dalla base associativa, si ritiene di potere individuare le seguenti possibili modifiche da proporre ai fini della definizione del decreto correttivo (di cui si inizierà a parlare da settembre nelle diverse sedi istituzionali):

a) Applicazione "decreto parametri"
Nel mese di luglio è entrato in vigore il cosiddetto **decreto "parametri"** (d.m. Giustizia e infrastrutture 17 giugno 2016**)** per il calcolo dei corrispettivi a base di gara per gli affidamenti di progettazione e atri servizi tecnici. In base al decreto 50/2016 il d.m. è però un provvedimento non vincolante per le stazioni appaltanti. Le nuove linee guida ANAC, approvate mercoledì scorso,

prevedono invece per le stazioni appaltanti l'obbligo di applicarlo, quindi in contrasto con la disposizione del codice. Dal momento che esiste una discrasia fra codice e linee guida ANAC si ritiene opportuno adeguare il decreto 50 affinché sia previsto l'obbligo di applicazione del decreto 17 giugno 2016. Ciò considerando anche che con il precedente codice, comunque era meno del 50% il numero delle amministrazioni che lo applicavano e in molti casi l'applicazione che ne veniva data non risultava corretta per evidenti sottostime degli importi.

Proposta: Modificare l'articolo 31, comma 8 rendendo obbligatoria l'applicazione del decreto ministeriale 17 giugno 2016.

b) Supporti al RUP

Il nuovo codice e le linee guida ANAC sul **RUP** confermano il ruolo essenziale di questa figura nell'iter realizzativo di ogni opera pubblica. I commi 7 e 11 dell'articolo 31 del decreto 50/2016 prevedono che in caso di insufficienza di organico e di professionalità interne, il RUP possa affidare **compiti di supporto a soggetti terzi** scelti con procedure ad evidenza pubblica. Si tratta di una prassi seguita usualmente a livello internazionale dove il riferimento ad un soggetto esterno, e terzo rispetto a tutti gli altri players coinvolti, consente alla stazione appaltante di avere un controllo ferreo di costi e tempi con tecniche di project management ormai standardizzate in ambito internazionale e con soggetti qualificati e certificati (IPMA o PMI). Per alcune categorie di opere complesse, superiori ad un determinato importo, il supporto al RUP infatti non è una "possibilità", ma una necessità al fine di potere gestire correttamente, secondo tecniche di project management, l'andamento dei lavori, avendo sotto controllo tempi e costi.

Proposta: Prevedere al comma 11 dell'articolo 31 l'obbligo di affidare compiti di supporto al RUP per opere complesse di importo superiore a 20 milioni di euro.

c) Consorzi stabili

Lo strumento dei **consorzi stabili di società di ingegneria e di società tra professionisti** fu introdotto nel 1998 per incentivare le aggregazioni fra società, anche al fine di colmare il gap dimensionale fra le nostre organizzazioni e quelle operanti a livello internazionale. La norma ha consentito di fare crescere molte strutture che hanno iniziato a lavorare stabilmente in rete. Con il nuovo Codice inspiegabilmente si è previsto (art. 47, comma 2 del d. lgs. 50/2016) che la qualificazione dei consorzi stabili con la somma dei requisiti dei consorziati sia limitata a cinque anni. E' evidente che questa norma depotenzia drasticamente l'appetibilità dello strumento e lo rende sostanzialmente inutile.

Proposta: Eliminazione del limite dei 5 anni per la qualificazione dei consorzi stabili di SDI che si qualificano con i requisiti dei consorziati (art. 47, comma 2 del d. lgs. 50/2016).

d) Corrispettivi e finanziamento

Nel codice del 2006 era stata trasposta una disposizione (già prevista nelle versioni della Legge Merloni) che **vietava alle stazioni appaltanti di subordinare il pagamento dei corrispettivi per la progettazione all'avvenuto finanziamento dell'opera**. E' evidente la palese penalizzazione per i progettisti, in un momento in cui anche i tempi di pagamento si stanno nuovamente dilatando, costringendo professionisti e società, nella sostanza, a finanziare le stazioni appaltanti.

Proposta: Il ripristino della disposizione che faceva divieto di subordinare il pagamento dei corrispettivi all'avvenuto finanziamento dell'opera (ex art. 92, comma 1 del d. lgs. 163/2006).

e) Documento preliminare alla progettazione

La centralità del progetto significa anche qualità della progettazione che, a sua volta, richiede alle stazioni appaltanti di indicare con chiarezza cosa si attende dal progetto di un determinato intervento. La soppressione del **documento preliminare alla progettazione** dal nuovo codice si pone in palese contrasto con questi principi, condivisi.

Proposta: reinserimento del DPP (documento preliminare alla progettazione) come elemento essenziale per la redazione del primo livello progettuale e per lo svolgimento delle indagini che ad esso afferiscono.

f) Qualificazione del progettista

Da 15 anni il sistema dei contratti pubblici si basa sulla necessità che sia sempre assicurata una **adeguata qualificazione**, in fase di gara, **del soggetto che - in qualsiasi tipologia di contratto - è chiamato a svolgere la progettazione**. Con l'abrogazione dell'articolo 53 del decreto 163/2006 questo principio non trova più un adeguato riscontro nel codice, con il rischio di rendere impossibile accertare una idonea qualificazione progettuale del soggetto che partecipa ad un appalto integrato (sia pure nei "settori speciali") o ad una procedura di affidamento di una concessione.

Proposta: Prevedere una norma generale in base alla quale nei contratti misti e nei contratti in cui oggetto della prestazione sia anche la progettazione (comprese le concessioni, gli affidamenti a contraente generale, l'affidamento di altri contratti in PPP), le stazioni appaltanti siano obbligate a chiedere al concorrente la dimostrazione dei requisiti progettuali (diretta o indiretta, con raggruppamenti o indicazione del progettista).

g) Consultazione preliminare sul progetto esecutivo

Eliminare il più possibile motivi di contenzioso fra progettista e impresa e la possibilità di chiedere modifiche alla progettazione esecutiva è un imperativo per dare certezza giuridica ai rapporti fra i vari soggetti coinvolti nella filiera delle costruzioni e per realizzare il principio di economicità ed efficienza della spesa pubblica. Potrebbe essere utile recuperare il contenuto

dell'articolo 112 - bis del decreto 163/2016 che prevedeva l'obbligo (per opere di particolare rilievo e importo) di una **consultazione preliminare** (presente il progettista e il validatore) **sul progetto posto a base di gara dell'appalto di sola esecuzione** (similmente si potrebbe immaginare una consultazione analoga anche a valle dell'aggiudicazione, fra aggiudicatario, progettista, validatore e stazione appaltante). In tale sede le imprese prequalificate e che dovranno presentare offerta verrebbero chiamate ad esprimere le proprie valutazioni sul progetto proponendo eventuali modifiche e con divieto di presentare poi riserve e proporre varianti successivamente alla presentazione dell'offerta. Analoga procedura potrebbe essere prevista anche per le gare di servizi di ingegneria e architettura.

Proposta: reintrodurre l'art. 112-bis d. lgs 163/2006 e renderlo applicabile anche alle procedure di affidamento di servizi di ingegneria e architettura.

h) Incentivo ai tecnici delle PP.AA.
Il nuovo codice dei contratti pubblici ha eliminato l'incentivo del 2 per cento ai tecnici interni alla P.A.. Ogni amministrazione, però, ha proprie regole per la gestione interna della distribuzione dell'incentivo che non sono coerenti rispetto al principio di attribuzione della remunerazione in virtù del raggiungimento di livelli di efficienza ed efficacia legati al conseguimento di obiettivi di rispetto dei tempi e dei costi preventivati.

Proposta: E' opportuno che si diano regole uniformi che disciplinino l'attribuzione dell'incentivo nelle diverse fasi e che siano rispettate le condizioni per quel che riguarda i tempi e i costi.

16.9.2016