



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



Convegno OICE-SOLE 24ORE/EDILIZIA E TERRITORIO

Roma giovedì 3 dicembre 2009

"OLTRE LE TARIFFE"

Siamo qui riuniti, oggi, per parlare del mondo dell'Ingegneria e dell'Architettura a tre anni dal decreto Bersani che ha abolito i minimi tariffari, ipotizzando che il mercato si potesse autoregolare trovando da solo l'equilibrio fra giusta remunerazione e qualità di servizio.

Voi tutti sapete come la posizione di base dell'OICE sia stata e sia favorevole al mercato, ma naturalmente ad un mercato sano, ad un mercato che non fa dumping, ad un mercato che garantisca da una parte la qualità del prodotto e dall'altra la sua giusta remunerazione.

Vorrei proprio partire dal prefigurare le regole entro le quali ottenere quest'ultimo risultato, nella convinzione che regole chiare scorragino coloro che vogliono intorbidire il mercato per ottenere dei vantaggi dalla possibilità di effettuare operazioni di dumping che mettono fuori gioco gli operatori corretti.

Crediamo sia giunto il momento di predisporre uno strumento normativo (presumibilmente sotto forma di Decreto Ministeriale) che, sostituendo il D.Lgs. 157/95 così come modificato dal D.Lgs. 65/2000, riscriva le regole sull'affidamento dei servizi d'ingegneria ed architettura.

Noi riteniamo che si possa partire da alcune richieste di base:

1. Qualificare i prestatori di servizi di ingegneria e di architettura;
2. Vincolare le Amministrazioni ad indicare sempre, e puntualmente, nei bandi di gara relativi ai servizi di ingegneria e di architettura le prestazioni richieste e di



motivare l'importo posto a base di gara con puntuale riferimento a tali prestazioni;

3. Costituire "*centrali territoriali di committenza*";
4. Ricorrere sempre, per i servizi di ingegneria e di architettura, al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa che privilegi sempre la qualità, da valutare con ridotti margini di discrezionalità, e non il prezzo;
5. Prevedere l'obbligatorietà della congruità delle offerte con riferimento puntuale ai servizi di ingegneria ed architettura richiesti;
6. Eseguire sempre la "verifica del progetto", prima della sua approvazione, nel rispetto di quanto contenuto nel Nuovo Regolamento.

Veniamo ora ad analizzare i vari punti, uno per uno:

1. La qualificazione dei prestatori di servizi di ingegneria e di architettura

In linea pure con quanto previsto con la proposta presentata nel settembre 2004 dall'Onorevole Stradella (Sistema di qualificazione per i progettisti di lavori pubblici. C. 5134), si ritiene necessario introdurre un sistema di qualificazione dei prestatori di servizi di ingegneria e di architettura, in analogia con quanto previsto per le imprese.

Ciò ridurrebbe non poco gli oneri dei prestatori di servizi e nel contempo garantirebbe le stazioni appaltanti, riducendo i tempi di verifica ed eviterebbe formule discrezionali di valutazione.

E' evidente che dobbiamo far tesoro delle deviazioni che si sono create con il sistema della SOA per le imprese di costruzioni, ma proprio perché veniamo da quell'esperienza, crediamo che si possa creare un sistema di qualificazione che, prendendo spunto dagli stessi criteri stabiliti dagli articoli 63 e 66 del D.P.R. 554/99, individui uno strumento, non punitivo per i progettisti e garantista per le Amministrazioni, che sveltisca tutta la parte della documentazione amministrativa, oggi invece particolarmente laboriosa e soggetta a discrezionalità, sia nella fase della richiesta (individuazione dei valori all'interno dei range possibili) che in quella



della verifica dei requisiti: oggi non poche gare si impantanano per i ricorsi nella ammissibilità o meno di un concorrente in questa fase.

2. Indicazioni delle prestazioni richieste e determinazione dell'importo da porre a base di gara

Qui sta il cuore del problema: è evidente che da una puntuale individuazione delle prestazioni richieste deve derivare una chiara determinazione del compenso che faciliterebbe la congruità delle offerte. Però questo è anche il punto oggettivamente più difficile: in realtà ogni progetto è diverso dall'altro e quindi in ogni progetto le prestazioni richieste sono differenti: come OICE abbiamo provato a stilare un mansionario che individui per ciascuna categoria di opere le relative prestazioni, ma vi debbo confessare che il risultato ancora non ci soddisfa, non riuscendo ad essere uno strumento sufficientemente leggibile e quindi utilizzabile dalle pubbliche amministrazioni. Ma su questo credo si debba e si possa lavorare, insieme con l'Autorità di Vigilanza, con il Ministero, con i grandi Committenti e con gli Ordini Professionali.

E' senz'altro una sfida importante e difficile, considerata l'unicità e la peculiarità che ogni progetto riveste, ma se non superiamo questo scoglio, diventerà impossibile stabilire se l'offerente sia realmente in grado di rispondere alle esigenze della stazione appaltante, o se al momento della realizzazione dell'opera verranno alla luce le criticità del progetto.

E' evidente che nel primo caso la prestazione professionale avrà un certo valore economico, nel secondo un altro che dovrebbe essere vicino allo zero, considerato il danno che può provocare all'Amministrazione nel momento della realizzazione dell'opera.

Individuate in maniera certa le prestazioni richieste è necessario arrivare alla determinazione dell'importo da porre a base di gara: anche questo è un momento delicatissimo perché una sopravvalutazione o una sottovalutazione dello stesso può falsare la gara e non rispettare quelle regole del libero mercato che, lo voglio



sempre ricordare, sono l'unica icona cui guarda l'OICE.

Noi stiamo chiedendo ad alcuni dei nostri associati di aiutarci a identificare progetti tipo, scelti con differenziazione di tipologia e di importi, per individuare un costo industriale di massima. Crediamo, infatti, che si possa arrivare al costo facendo una semplice **analisi prezzi** che comprenda:

- **i tempi standard da prevedere per ogni tipologia di operazione;**
- **il costo medio del professionista che possiede i requisiti per il loro sviluppo, diviso secondo le varie qualifiche (senior, junior, caddista, segreteria, etc.);**
- **i costi tecnici accessori;**
- **le spese generali;**
- **l'utile.**

Vorrei fare un'ulteriore considerazione per quello che riguarda la determinazione del compenso dei servizi di Direzione Lavori. Per tali servizi, soprattutto quando, come è giusto ed auspicabile, l'ufficio di Direzione Lavori sia composito e con presenza continuativa in cantiere, si deve senz'altro passare **da una remunerazione a prestazione ad una remunerazione a tempo.**

Accade spesso, infatti, che senza che l'ufficio di Direzione Lavori ne sia responsabile, il completamento dell'opera comporti un tempo due, tre volte più lungo del previsto. In tale circostanza il costo per mantenere attivo un ufficio di Direzione Lavori deve essere riconosciuto dall'Amministrazione a prescindere dalle dimensioni dell'opera.

Da un'analisi accurata delle prestazioni e dei costi può derivare l'importo da mettere a base di gara. Ci rendiamo conto che ciò può non essere sempre facile, soprattutto per le piccole Amministrazioni, ma a ciò si può facilmente ovviare attuando il terzo punto del nostro programma.

3. Le Centrali Territoriali di Committenza

Analizzando i bandi si sono evidenziati forti anomalie che possiamo così sintetizzare:

- **bandi non uniformi, inadeguati (poca chiarezza e indicazioni non puntuali) e spesso non in linea con gli indirizzi di legge;**
- **pubblicità non conforme al regolamento;**
- **rettifiche dopo la pubblicazione che comportano frequenti nuove pubblicazioni o addirittura annullamenti;**
- **processi di analisi delle offerte poco trasparenti, spesso illegittimi e di durata incongruente con la tempistica generale, che a volte non si concludono con una aggiudicazione definitiva.**

Tali anomalie comportano:

- **la crescita del contenzioso sia prima, sia dopo l'aggiudicazione;**
- **l'allungamento dei tempi e la crescita dei costi in misura inaccettabile sia per le pubbliche Amministrazioni, sia per i concorrenti.**

Crediamo che a ciò si possa ovviare favorendo, come alcune Regioni hanno cominciato a fare, l'istituzione di "*centrali territoriali di committenza*", che siano terze rispetto alle singole Amministrazioni. Organismi che possiedono alta professionalità e che possono supportare o sostituire le pubbliche amministrazioni nell'elaborazione dei bandi e nell'espletamento delle gare i quali dovrebbero avere obbligatoriamente, a nostro avviso, anche compiti di verifica preventiva dei bandi per quelle amministrazioni che non si servono delle loro consulenze. Sarebbe bene se trovassero poi a livello centrale, per esempio presso l'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici, un coordinamento per uniformità operativa e di indirizzo.

Visti gli aspetti positivi delle centrali territoriali di committenza, dobbiamo però per onestà culturale dire anche che cosa temiamo: una confusione di ruoli. Vediamo a volte delle centrali di committenza che diventano **in house engineering**. Ciò, se è accettabile per operazioni particolari, tanto per fare un esempio ben noto ai partecipanti alla tavola rotonda, la nuova sede della Regione Lombardia, sarebbe

deleterio se diventasse la regola. In un mondo di regole, i ruoli vanno rispettati: il committente deve fare il Committente ed il fornitore di servizi d'ingegneria deve fare il fornitore di servizi d'ingegneria, ogni commistione è deleteria e provoca delle turbative di mercato che sono foriere di aberrazioni del sistema. D'altra parte l'importante ruolo istituzionale che viene ad assumere la centrale di committenza, come unico riferimento del mercato dell'ingegneria e dell'architettura, dovrebbe tranquillamente compensare la rinuncia di invasioni di campo foriere solo di confusione.

4. Ricorrere al criterio dell'offerta più vantaggiosa che privilegi la qualità

Nonostante il Ministero delle Infrastrutture e l'Autorità alla Vigilanza abbiano chiarito come per i servizi d'ingegneria e di architettura sia da privilegiarsi il ricorso alle gare sulla base **dell'offerta economicamente più vantaggiosa**, monitorando le gare abbiamo constatato una **forte presenza di offerte al prezzo più basso**. Noi crediamo che sia da chiarire una volta per tutte che il ricorso al prezzo più basso è applicabile solo in caso di servizi semplici e ripetitivi e che in tutti gli altri casi vada **privilegiato il ricorso al confronto qualità-prezzo**.

Anche in questo caso c'è del lavoro da fare perchè tale scelta sia discrezionale, perchè la Pubblica Amministrazione ha il diritto-dovere di scegliere, ma non arbitraria. In questo senso abbiamo apprezzato quanto l'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici sta facendo sull'elaborazione dei bandi-tipo, attraverso l'individuazione di subcriteri qualitativi, il più specifici possibile, per rendere adattabile ai molteplici casi gli affidamenti dei servizi, chiarendo però fin dalla fase del bando come si muoverà la Commissione giudicatrice.

Non molto c'è da dire sugli altri due punti.

5. Prevedere l'obbligatorietà della congruità delle offerte con riferimento puntuale ai servizi di ingegneria ed architettura richiesti

Da una corretta comparazione fra le prestazioni richieste, le prestazioni offerte in



sede di relazioni metodologiche e la determinazione dei compensi, si deve arrivare ad una verifica della congruità dell'offerta.

A noi pare incredibile che, a parte un unico caso in Italia, tutte le offerte, anche quelle con ribassi dell'80%, siano state considerate congrue. **E' ora che la stazione Appaltante si prenda la responsabilità di escludere tutte quelle offerte che sono un evidente tentativo di dumping, denunciando se necessario all'Autorità chi tenta di falsare il mercato.**

Perché delle due l'una: o l'Amministrazione ha sbagliato clamorosamente nella determinazione dell'importo da mettere a base di gara, o **un'offerta di sconto dell'80% non può per definizione essere congrua.**

6. Vincolo della Verifica del Progetto

E' la cartina di tornasole che rivela tutti i limiti del sistema: una seria verifica del progetto, e in questo senso la bozza del nuovo regolamento ci sembra scritta molto bene, può mettere in luce tutte le contraddizioni di quei progettisti o pseudo tali che promettono di poter fare un lavoro di qualità a prezzi stracciati.

Non si può e non ci si deve illudere. La qualità costa: tra un macchinario costruito in Cina ed uno fatto in Germania che costa venti volte tanto, la differenza è che il primo si deteriora in tempi brevissimi e l'altro funziona per venti anni. Così avviene per i progetti: un progetto scontato dell'80% difficilmente passerà una serie di verifiche e alla fine "tanti nodi verranno al pettine" come quelli relativi agli errori di progettazione. Errori, però, che vengono segnalati in numero talmente esiguo da far ritenere che le pubbliche amministrazioni non abbiano di fatto interesse a denunciarli, determinando una situazione fortemente falsata, perché questo metterebbe in mano alle imprese esecutrici un coltello per avanzare riserve.



CONCLUSIONI

Credo di aver espresso in maniera sufficientemente efficace le posizioni dell'OICE sul problema della remunerazione dei servizi d'ingegneria ed architettura e della necessità della Pubblica Amministrazione di pretendere la qualità dei servizi, elemento essenziale per l'**espulsione dal mercato di tutti i falsi progettisti**.

Sono molto interessato a sentire ora confrontarsi società e istituzioni che hanno posizioni talvolta piuttosto lontane da quelle da me espresse. Credo però che su una cosa concordiamo tutti, la funzione pubblica che un progetto deve avere per la certezza dei costi e dei tempi di un'opera pubblica. Io credo che se tutti noi agiamo nell'ottica non di tutelare il proprio orticello, ma di migliorare il sistema di realizzazione delle opere pubbliche, non possiamo prescindere da quello che è l'anello iniziale e in realtà il punto fondamentale del sistema: il progetto.

Solo da progetti ben fatti, realizzati da progettisti scelti dalle pubbliche amministrazioni secondo regole nuove che garantiscano la qualità e la trasparenza del mercato, possiamo far crescere, non solo il mercato ma anche le società d'ingegneria italiane, oggi "affette da nanismo" che non consente loro di competere a livello internazionale.

Braccio Oddi Baglioni

Presidente OICE

3/12/2009