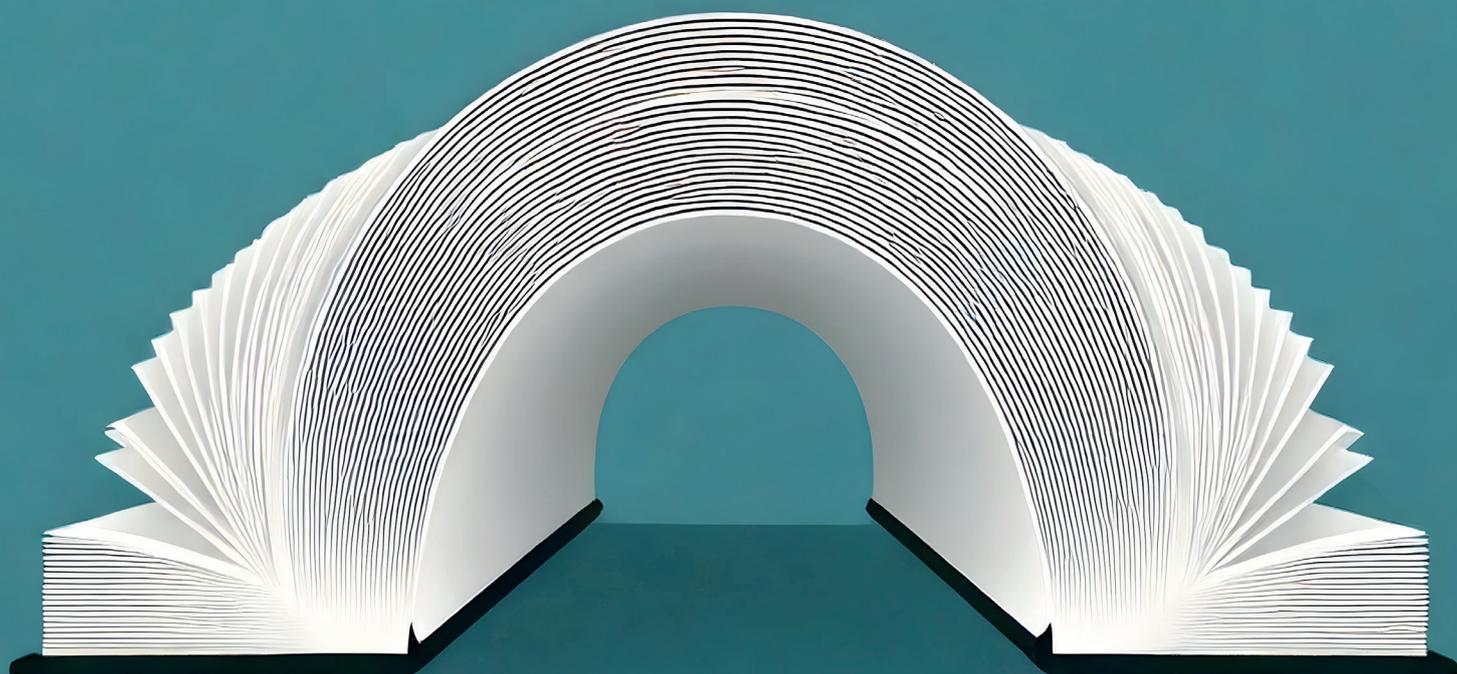


GRUPPO DI LAVORO
INFRASTRUTTURE

Libro Bianco sulle infrastrutture

Roma, 2025



60 ANNI **oice**  CONFINDUSTRIA

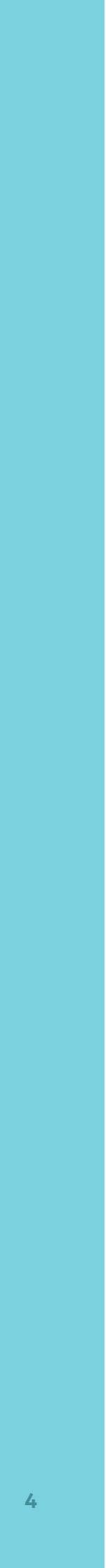
Associazione delle organizzazioni di ingegneria,
di architettura e di consulenza tecnico-economica

GRUPPO DI LAVORO
INFRASTRUTTURE

Libro Bianco sulle infrastrutture

Roma, 2025

60 ANNI **ice**  CONFINDUSTRIA
Associazione delle organizzazioni di ingegneria,
di architettura e di consulenza tecnico-economica



SOMMARIO

1. Premessa	6
2. Analisi gare per infrastrutture negli anni 2023 e 2024	8
2.1. L'entità del mercato pubblico delle infrastrutture: numero e importo dei bandi.....	8
2.2. La suddivisione dei bandi per tipologia infrastruttura	9
2.3. La "classifica" per committenti per tipologia infrastruttura nel 2023 e nel 2024.....	11
3. Problematiche che richiedono adeguamenti della prassi di riferimento o normativi	13
3.1. Accordi quadro.....	13
3.1.1. Criticità	13
3.1.2. Proposta di variazione della prassi di riferimento/normativa	14
3.2. Contratto misto e ribasso unico per servizi di progettazione e lavori	15
3.2.1. Criticità.....	15
3.2.2. Proposta di variazione della prassi di riferimento/normativa	15
3.3. Attività di prove e sondaggi propedeutici ai progetti	16
3.3.1. Criticità.....	16
3.3.2. Proposta di variazione della prassi di riferimento/normativa	16
3.4. Ritardi nella delibera degli indirizzi progettuali.....	16
3.4.1. Criticità.....	16
3.4.2. Proposta di variazione della prassi di riferimento/normativa	17
3.5. Dilatazione dei tempi per l'espletamento dell'incarico e quindi dei tempi di pagamento	17
3.5.1. Criticità.....	17
3.5.2. Proposta di variazione della prassi di riferimento/normativa	18
3.6. Tempi di valutazione offerte e affidamento.....	19
3.6.1. Criticità.....	19
3.6.2. Proposta di variazione prassi di riferimento/normativa	19
3.7. Revisione del c.D. Decreto parametri	19
3.7.1. Criticità	19
3.7.2. Proposta di variazione prassi di riferimento/normativa.....	20
4. Ulteriori proposte non aventi carattere specifico per il settore delle infrastrutture.....	22
4.1. Pagamento dei servizi di ingegneria e architettura	22
4.1.1. Criticità	22
4.1.2. Proposta di variazione prassi di riferimento/normativa.....	23
4.2. Criteri di determinazione dell'importo da porsi a base d'asta.....	25
4.2.1. Criticità.....	25
4.2.2. Proposta di variazione della prassi di riferimento/normativa	26
4.3. Clausole di revisione prezzi	27
4.3.1. Criticità.....	27
4.3.2. Proposta di variazione prassi di riferimento/normativa	27

1. PREMESSA

L'associazione ha ritenuto opportuno riportare in questo documento alcune delle principali criticità che sono state evidenziate in questi ultimi anni dai propri associati nell'ambito della partecipazione a procedure di affidamento di servizi di ingegneria e architettura (ivi compresi gli appalti integrati) nel settore delle infrastrutture.

Questo documento è stato denominato "libro bianco sulle infrastrutture", forse un titolo eccessivamente ambizioso ma il tema è rilevante sia per le società di ingegneria e architettura sia per le loro committenze e in generale per tutti i protagonisti della filiera dalla fase di impostazione degli interventi sino ai fruitori delle opere.

Il documento è stato perfezionato all'esito di un approfondito lavoro condotto dal gruppo infrastrutture oice, coordinato dai consiglieri paolo mazzalai e massimo recalcati¹.

All'interno del gruppo di lavoro si è valutato che l'elaborazione di un documento di analisi delle gare di appalto nel settore delle infrastrutture, individuando le criticità presenti e le possibili proposte di risoluzione possa rappresentare la posizione sull'argomento da parte dell'associazione e costituire un contributo utile nel confronto con gli stakeholders.

La risoluzione di queste criticità dovrebbe poter favorire un rapporto più equilibrato e meno conflittuale fra committenze ed affidatari e quindi risultati maggiormente soddisfacenti per entrambe le parti e quindi, in ultima analisi, dei servizi di ingegneria e architettura di migliore qualità, esito di una collaborazione leale fra le parti.

L'analisi delle criticità e delle possibili ipotesi di risoluzione è stata sviluppata da un nutrito gruppo di esperti delle società di ingegneria e architettura all'interno di oice, coinvolgendo sia gli specialisti degli uffici commerciali che i gestori dei contratti, per comprendere non solo le criticità emergenti in fase di gara ma anche i potenziali effetti che queste criticità riverberavano sull'intero sviluppo del servizio.

L'obiettivo è quindi da un lato quello di rappresentare le istanze che vengono segnalate dagli associati sull'argomento, quasi allo scopo di individuare una piattaforma che supporti gli interessi degli associati, dall'altro è, più in generale, di proporre alle altre parti coinvolte nel processo di realizzazione delle infrastrutture ed in generale delle opere pubbliche utili per lo sviluppo del paese, un nuovo approccio di collaborazione per poter ottenere l'auspicata collaborazione fra le parti oggi inserita nei concetti fondanti del nuovo codice.

L'analisi, basata sulle gare per servizi di ingegneria e architettura attualmente in fase di affidamento e pertanto regolati dal punto di vista normativo dal d.Lgs. N. 36/2023, ha portato a evidenziare due principali categorie di criticità:

¹ Hanno collaborato ai lavori per la redazione del presente documento: Massimo Recalcati - CEAS s.r.l. e Paolo Mazzalai - Sws Engineering S.p.A. (ora non si chiama Systra Italia S.p.A., in qualità di Coordinatori); Andrea Mascolini, Silvia Salerno e Alessandra Giordani per OICE, Lucia Bizzarri - Bizzarri s.r.l., Mauro Cantone - Systra S.p.A., Diego Cecchelli - Pro Iter s.r.l., Emanuele Gozzi - Ingegneri Riuniti S.p.A., Enrico Beomonte - Cilento ingegneria s.r.l., Giovanna Ingrisano - Politecnica e Chiara Ravagnan - Italferr S.p.A.

- Problematiche che richiedono l'adeguamento della prassi di riferimento
- Problematiche che richiedono adeguamenti normativi

La prima tipologia riguarda le criticità che non hanno un riferimento diretto a obblighi normativi ma solamente a prassi in uso presso i committenti. Possono quindi essere prassi specifiche di alcune stazioni appaltanti e, viceversa, non applicate da altre. La genesi di queste prassi è correlata, con maggiore frequenza, a valutazioni unilaterali da parte degli uffici contratti dei committenti, sulla base delle esperienze maturate nei precedenti procedimenti ovvero per "sanare/interpretare" possibili o presunte lacune della norma medesima.

Queste situazioni sono per certi versi le meno condivisibili dal punto di vista razionale perché vengono interpretate dalle società di ingegneria e architettura come clausole vessatorie in quanto non agganciate a previsioni normative specifiche.

Dualmente, per la medesima ragione, sono le criticità che possono con maggiore facilità essere superate in quanto non richiedono alcun intervento di adeguamento normativo ma solamente la reciproca comprensione delle diverse posizioni e l'individuazione di un punto di mediazione che consenta di contemperare le reciproche esigenze.

Il secondo gruppo è invece legato a criticità che possono essere risolte esclusivamente con interventi di correzione della norma in vigore. In questa trattazione si sono esaminate le esigenze più impellenti o più rilevanti. La redazione di questo documento è l'occasione per segnalarne la rilevanza e l'impatto sulla attività delle società di ingegneria e architettura nella fiducia che nel medio periodo possano essere istruite nell'ambito in ulteriori decreti di correzione che consentano recepire tutte le istanze che vengono qui segnalate.

Per concludere questa disamina preventiva si precisa che la risoluzione di queste criticità richiederà frequentemente un intervento su entrambi i fronti (prassi e normativa) per perseguire l'auspicato equilibrio fra committenti e fornitori nei servizi di ingegneria ed architettura e quindi per ogni macro – argomento affrontato nei successivi capitoli si è ritenuto opportuno proporre possibili interventi risolutivi.

Per segnalare la rilevanza degli argomenti che verranno trattati nell'ambito del presente documento, si riporta nel successivo capitolo una rapida statistica delle gare relative al mondo delle infrastrutture propriamente detto, da cui poter desumere le dimensioni delle problematiche evidenziate e quindi le possibili ricadute sul "mondo dei lavori pubblici".

2. ANALISI GARE PER INFRASTRUTTURE NEGLI ANNI 2023 E 2024²

Nel presente capitolo si riportano, in sintesi, alcuni elementi statistici che consentono di avere un quadro dell'andamento del mercato del settore delle infrastrutture con particolare riferimento ai settori stradale, ferroviario, marittimo e aeroportuale, al fine di sollecitare spunti di riflessione per un futuro sviluppo infrastrutturale nazionale.

I dati contenuti nelle tabelle³ seguenti sono relativi al mercato italiano degli affidamenti pubblici di servizi di ingegneria e architettura per le infrastrutture di trasporto e riguardano, in particolare, i bandi di gara per servizi di progettazione, verifiche, direzione lavori, collaudi e servizi di assistenza e, per gli appalti integrati, la sola progettazione esecutiva.

Nel confronto annuale tra gli anni 2023-2024, seppur il dato relativo al 2024 è parziale, emerge come, a meno di una forte inversione di tendenza negli ultimi mesi dell'anno, gli investimenti nel settore infrastrutturale sono in forte perdita, soprattutto per il valore di bandi emessi.

Mentre nel 2023 il mercato era trainato dal settore stradale, nel 2024 è invece il settore ferroviario che emette il valore più alto di bandi.

Nel 2023 anas spa è il committente più attivo per valore di bandi pubblicati mentre nel 2024 il primato spetta all'ente autonomo volturmo.

2.1. L'ENTITÀ DEL MERCATO PUBBLICO DELLE INFRASTRUTTURE: NUMERO E IMPORTO DEI BANDI

Le gare per infrastrutture di trasporto rilevate in tutto il 2023 sono state 949 per un importo di 1.568,2 Mld nel 2024 sono stati pubblicati, invece, 443 bandi con un valore di 537.3 Mln.

Anno	Num.	Imp.
2023	949	1.568.212.729
2024	443	537.357.214

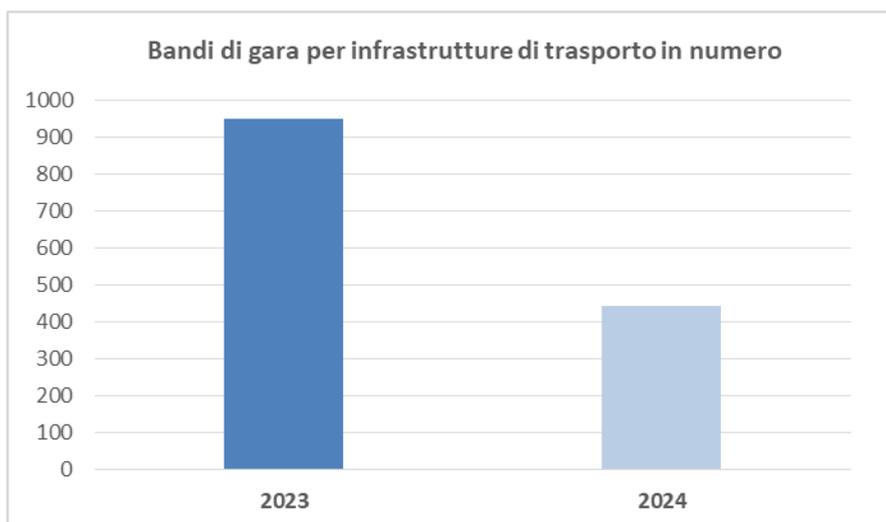
Oice – ufficio studi

Calcolando una media mensile⁴ dei bandi rilevati nel 2024, rispetto al 2023 si registra un calo di circa il 41% in numero e di circa il 57% in valore.

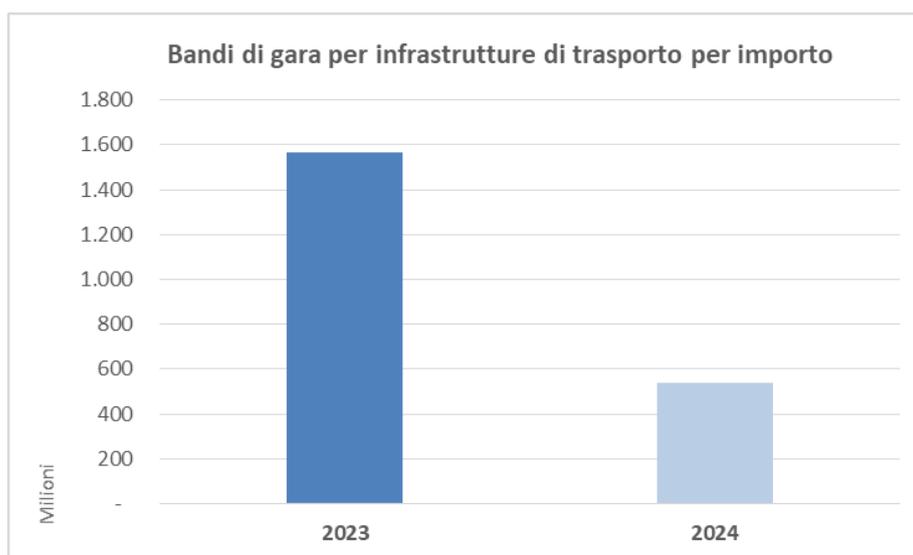
² Si precisa che, mentre per il 2023 i dati riportati sono relativi all'arco dei 12 mesi, i dati per il 2024 sono riferiti al periodo che va dal 01/01/2024 al 15/09/2024.

³ Dal punto di vista metodologico, i dati qui riportati sono stati elaborati dall'Ufficio Studi di OICE sulle informazioni contenute nei data base dell'Associazione che, dal 1994, l'Ufficio Gare arricchisce e aggiorna attraverso una costante e sistematica schedatura di avvisi e bandi di gara (sia del mercato italiano, sia dell'Unione europea) emessi da enti appaltanti pubblici e reperiti dai siti internet delle Amministrazioni aggiudicatrici, dalla Gazzetta ufficiale, dagli Albi pretori e da riviste specializzate oltre che da due delle più grandi società nazionali specializzate nella raccolta e distribuzione di segnalazioni di avvisi e bandi di gara relativi al mercato italiano e dei paesi dell'Unione europea.

⁴ Per il 2023 i valori sono stati divisi per 12 mensilità mentre per il 2024 sono stati divisi per 9,5 mesi riferiti al periodo che va dal 01/01/2024 al 15/09/2024 (data ultima in cui è stato chiuso il presente rapporto).



Se si guarda a quante gare sono state pubblicate nell'anno 2023 si vede che esse costituiscono circa il 15% del totale dei bandi per servizi tecnici rilevati dall'osservatorio oice e quindi del totale della domanda pubblica di servizi di ingegneria e architettura questa percentuale si raddoppia se invece si fa riferimento al valore di questo segmento di mercato perché si arriva al 32%.



Oice – ufficio studi

2.2. LA SUDDIVISIONE DEI BANDI PER TIPOLOGIA INFRASTRUTTURA

Nelle due annualità (2003 e 2004) le "opere stradali" hanno il primato per numero dei bandi pubblicati, nel 2023 erano stati 717 (il 75,6% del numero di tutte le gare per infrastrutture di trasporto rilevate) mentre nel 2024 sono state solo 209 bandi (il 47,2% del totale).

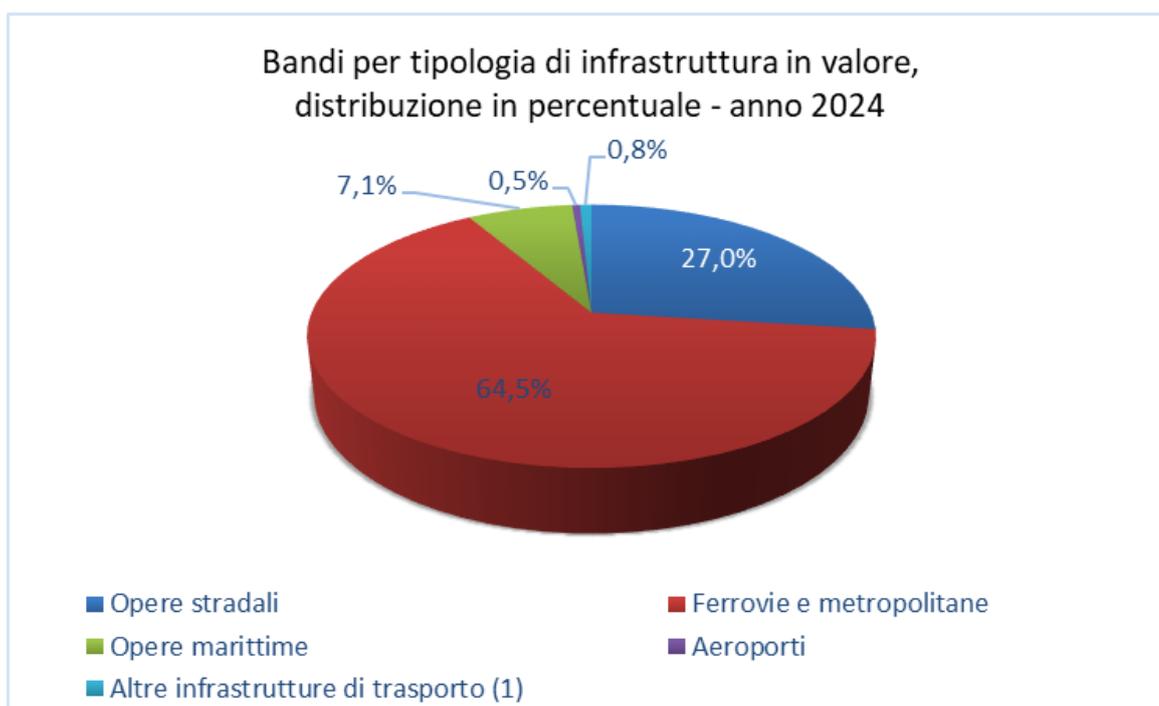
Se guardiamo al valore, nel 2023 i bandi per "opere stradali" sono stati quelli con un maggiore importo, 1.071 Mld, (il 68,3% del valore di tutte le gare per infrastrutture di trasporto) mentre nel 2024 il maggiore apporto è stato dato dai bandi per "ferrovie e metropolitane" con 346,8 mln (il 64,5% del totale).

Anno	2023		2024	
Tipologia infrastruttura	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Opere stradali	717	1.071.660.607	209	145.189.216
Ferrovie e metropolitane	125	328.952.916	185	346.838.672
Opere marittime	50	107.809.132	35	38.302.137
Aeroporti	29	39.073.034	5	2.851.358
Altre infrastrutture di trasporto (*)	28	20.717.040	9	4.175.831
TOTALE	949	1.568.212.729	443	537.357.214

Oice – ufficio studi

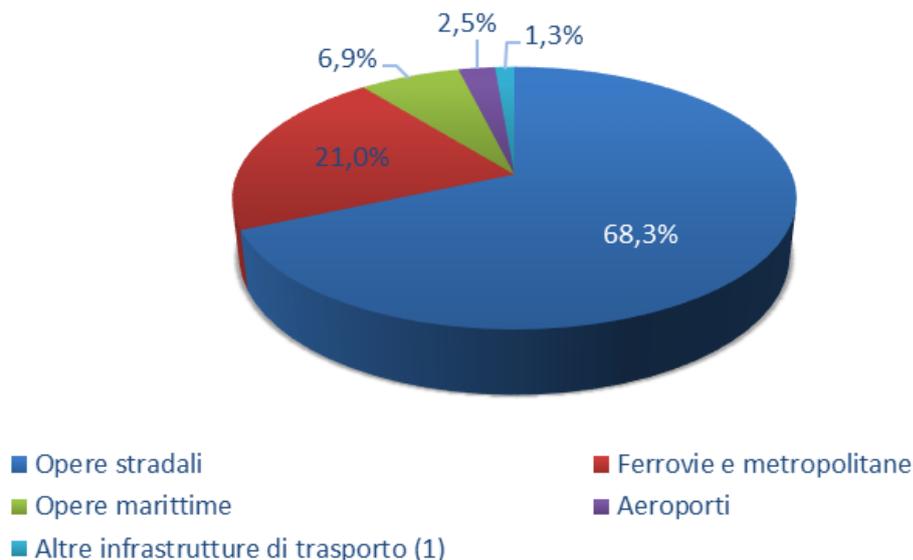
(*) Nelle "altre infrastrutture di trasporto" includiamo le seggiovie/cabinovie gli ascensori inclinati di grandi dimensioni a collegamento di aree poste a diverse altitudini, piattaforme di trasporto per merci e persone, bus rapid transit (brt) (mezzi su corsia preferenziale) e hub logistici di interscambio.

Sempre quantificando la media del valore dei bandi pubblicati, nel raffronto tra il 2023 ed il 2024, l'unico settore in crescita è quello ferroviario che registra incrementi di circa il 33%; consistenti perdite si hanno invece nel settore stradale -83%.



Oice – ufficio studi

Bandi per tipologia di infrastruttura in valore,
distribuzione in percentuale - anno 2023



Oice – ufficio studi

2.3. LA “CLASSIFICA” PER COMMITTENTI PER TIPOLOGIA INFRASTRUTTURA NEL 2023 E NEL 2024

Nel 2023 l'anas pubblica il valore più alto di bandi, 764,1 mln (il 48,7% del totale), nel 2024 è l'ente autonomo volturino, che emette il maggior importo di gare (172,1 mln) il 32,0% del valore totale.

Tipologia infrastruttura	Anno 2023	
	Num.	Imp.
- Opere stradali		
Anas - ente nazionale per le strade	58	764.252.075
Galleria di Base del Brennero (BZ)	1	30.289.217
Astral azienda strade Lazio spa (RM)	5	27.586.234
Aric – Ag. Reg. informatica e committenza (TE)	4	21.775.000
- Ferrovie e metropolitane		
Gruppo Ferrovie dello Stato	46	197.414.769
Ente Autonomo Volturino (NA)	7	44.535.733
Min. Infr. e trasporti - Gestione governativa ferrovia circumetnea (CT)	3	21.257.535
Comune di Napoli	6	21.030.708
- Opere marittime		
Autorita' di sistema portuale	32	102.158.508
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	3	1.594.433
Regione Sicilia	2	935.010
Provincia Sud Sardegna	1	519.993
- Aeroporti		
Save spa - Aeroporto Marco Polo di Venezia	3	12.236.298
S.a.cal. Spa (RC)	10	10.000.189
Sac spa - societa' aeroporto Catania spa (CT)	1	7.795.082
Sacbo, Grassobbio	1	2.200.000

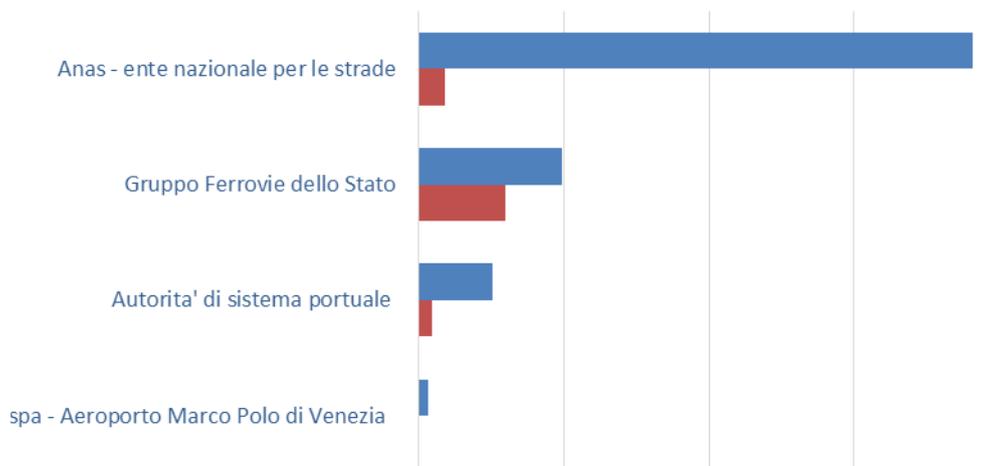
Oice – ufficio studi

Tipologia infrastruttura	Anno 2024	
	Num.	Imp.
- Opere stradali		
Anas - ente nazionale per le strade	24	36.604.806
Commissario straordinario per autostrade a24 e a25	6	48.740.000
Areacom - agenzia regionale Abruzzo	5	15.189.713
Regione Campania	1	7.600.000
- Ferrovie e metropolitane		
Ente Autonomo Volturno (NA)	3	172.137.801
Gruppo Ferrovie dello Stato	147	119.633.524
Infratrasporti.to srl (TO)	1	16.133.873
Comune di Genova	2	9.679.784
- Opere marittime		
Autorità di sistema portuale	19	18.221.816
Ministero della difesa	4	9.571.726
CCV - commissario crociere Venezia (VE)	1	6.875.071
Regione Molise	1	1.137.418
- Aeroporti		
Sac spa - società aeroporto Catania spa (CT)	3	1.559.316
Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa (BO)	1	807.052
S.a.cal. Spa (RC)	1	484.990

Oice – ufficio studi

Confrontando il valore dei bandi pubblicati dai 5 grandi committenti nel 2023 e nel 2024, calcolandone la media mensile per avere la stessa base di comparazione, è evidente come anas sia la stazione appaltante con maggiori perdite -94% sul 2024 seguita dal gruppo ferrovie dello stato che registra un -23%.

Confronto tra grandi committenti anno 2023 - 2024



Oice – ufficio studi

3. PROBLEMATICHE CHE RICHIEDONO ADEGUAMENTI DELLA PRASSI DI RIFERIMENTO O NORMATIVI

3.1. ACCORDI QUADRO

3.1.1. Criticità

In questi ultimi anni si è assistito ad una significativa crescita dell'utilizzo degli accordi quadro. Questo strumento normativo consente alla stazione appaltante di poter parallelizzare le attività di affidamento (dei servizi di ingegneria nel caso in questione) alla predisposizione dei documenti tecnici necessari per l'avvio delle attività ed inoltre contiene degli elementi di flessibilità (possibilità, entro certi limiti, di modulare tipologia e dimensione delle opere e relativi importi in corso progettazione) particolarmente importanti per le stazioni appaltanti. L'esteso ricorso a tale strumento ha fatto emergere alcuni utilizzi impropri o che comunque ingenerano significative difficoltà nelle società di ingegneria e architettura.

In numerosi casi, nel bando di gara per l'accordo quadro **non risultano definiti**, né dal punto di vista tecnico né dal punto di vista economico/temporale, **i contratti applicativi che dovranno essere svolti**.

Evidentemente una definizione più puntuale (sia dal punto di vista descrittivo, sia dal punto di vista dello "scope of work") dell'oggetto dell'accordo quadro potrebbe consentire alla società di ingegneria di elaborare una proposta tecnico/economica più precisa e puntuale e garantire un servizio più adeguato alle aspettative del committente.

In altri casi si verifica un **disallineamento tra l'entità dell'accordo – e quindi i requisiti richiesti – e i contratti concretamente attivati**, che risultano di molto inferiori per numero e complessità e, quindi, per competenze. A volte, dietro agli accordi quadro di progettazione ci sono piccoli incarichi di consulenza per manutenzioni straordinarie e in alcuni casi gli ambiti di intervento non collimano con i temi generali dichiarati nell'accordo quadro.

In alcuni casi si assiste ad una sottostima dei contratti attuativi, che può arrivare fino al 50% del valore degli stessi. Le ragioni possono essere molte, il più delle volte perché si tratta di affidamenti per la redazione delle fasi iniziali della progettazione (docfap o pft) e quindi non è stato possibile operare una stima affidabile dell'importo opere, ovvero questa stima è basata su prezziari non aggiornati.

Altra criticità è rappresentata dall'affidamento di numerosi contratti applicativi con carattere di urgenza (ai sensi dell'art. 8 Del d.L. 76/2020), Sia a causa della lunghezza delle procedure di affidamento, sia per la prassi diffusa della creazione di appalti "contenitori" normalmente di ampie dimensioni dove le stazioni appaltanti fanno convergere le esigenze anche a scapito di una efficace programmazione.

Per questa ragione una parte dei servizi risulta essere affidata con carattere di urgenza cui tuttavia non segue una sottoscrizione di contratti attuativi con tempistiche ragionevoli.

Dal momento che la stazione appaltante, in assenza della sottoscrizione del contratto quadro, non si rende disponibile ad erogare l'anticipazione del prezzo e/o pagamenti di prestazioni parziali già svolte in assenza di un contratto attuativo, tale aspetto appesantisce significativamente l'esposizione finanziaria da parte dei fornitori di servizi di ingegneria ed architettura.

Ulteriore profilo problematico è costituito dalle **cauzioni definitive**, spesso **applicate non già – come sarebbe più corretto – sull'importo dei contratti attuativi, bensì direttamente sull'importo complessivo dell'accordo quadro**, con la conseguenza che, nell'ipotesi in cui esso non sia attivato, è comunque richiesto all'operatore economico di prestare una cauzione definitiva e, qualora esso sia attivato solo parzialmente, è richiesta una cauzione definitiva di importo maggiore, in quanto rapportata al valore totale dell'accordo quadro anzi che su quello del singolo contratto attuativo.

3.1.2. Proposta di variazione della prassi di riferimento/normativa

Riguardo ad una maggiore definizione dei contenuti tecnici degli accordi quadro **sarebbe opportuno**, come da prassi già adottata da numerose stazioni appaltanti, **che per ciascun accordo quadro sia individuato, per una percentuale significativa (superiore al 50%) l'elenco delle opere per le quali è prevista l'attivazione del servizio**. Questo, pur non limitando in assoluto la discrezionalità della stazione appaltante, da un lato consentirebbe al fornitore di procedere con una offerta più adeguata alle tipologie di servizi attesi e dall'altro garantirebbe che la programmazione del committente abbia già individuato le opere per le quali è stata pubblicata la gara.

In via generale, inoltre, si dovrebbe valutare l'opportunità di **fare riferimento ad un contratto tipo "attuativo", o almeno ad un range di contratti tipo**, per importi opere e/o corrispettivi, che consentirebbe agli operatori economici di meglio calibrare l'offerta tecnica e le giustificazioni dell'offerta, anche in considerazione della necessità di garantire l'esecuzione di più contratti contemporaneamente.

Per quanto attiene all'**attivazione dei contratti**, si propone di inserire all'interno dell'articolo 59, comma 1 del codice l'obbligo per la stazione appaltante di attivare ogni anno i contratti attuativi per un ammontare non inferiore al 20% del valore dell'accordo quadro. A maggiore garanzia dell'attivazione, si potrebbe altresì imporre alla stazione appaltante il pagamento in favore dell'affidatario di una somma pari ad una percentuale del valore dell'accordo quadro a titolo di mancata percezione dell'utile da parte del contraente qualora, al termine della durata dell'accordo quadro, risulti attivata una quota inferiore al 50%.

Riguardo alla remunerazione dei contratti applicativi, in analogia a quanto peraltro dovrebbe avvenire in tutti i contratti, **il valore della prestazione deve essere adeguato al reale importo delle opere**, così come consuntivato alla fine del servizio sulla base di elenchi prezzi aggiornati, per correggere potenziali distorsioni provocate da una sottostima dell'opere.

In merito alla consegna in via d'urgenza, sarebbe opportuno che la stazione appaltante procedesse all'erogazione dell'anticipo e/o al pagamento delle prestazioni svolte anche in pendenza della stipula del contratto attuativo.

La sussistenza di un accordo quadro formalizzato (di cui si rinviene normalmente il richiamo nel verbale di consegna d'urgenza) rende la consegna in via di urgenza a tutti gli effetti un accordo attuativo, con ciò che ne consegue rispetto al diritto dell'erogazione dell'anticipazione contrattuale, nonché del pagamento del relativo corrispettivo per le prestazioni eseguite.

Occorre pertanto una variazione nella prassi della stazione appaltante – indotta anche da indicazioni contenute nel bando-tipo anac – di considerare l'avvio in via di urgenza come un vero e proprio contratto e pertanto applicarne le prassi ad esso connesse.

Occorrerebbe inoltre una maggiore programmazione nella gestione degli accordi quadro che dovrebbe ridurre significativamente l'utilizzo delle consegne in via d'urgenza, ovvero rendere breve l'intervallo intercorrente fra la consegna in via d'urgenza e la stipula del relativo contratto applicativo.

In merito al tema delle **cauzioni definitive** che vengono applicate sugli importi degli accordi quadro e non sui contratti applicativi effettivamente attivati, si tratta di un utilizzo non corretto da parte di alcune stazioni appaltanti, per quanto il d.Lgs. 36/23 Abbia attenuato il peso di tale obbligo riducendo al 2% dell'importo la garanzia sull'accordo quadro e trasferendo il restante importo sull'attuativo.

Considerando che è ormai consolidata l'interpretazione che indica i contratti attuativi come i veri e propri affidamenti e l'accordo quadro come uno strumento di individuazione del contraente, **sarebbe opportuno eliminare totalmente la previsione, contenuta nell'art. 117, Comma 1, terzo periodo del d.Lgs. N. 36/2023** Secondo la quale, nell'ipotesi

di affidamento di accordi quadro, la garanzia definitiva è dovuta nella misura massima del 2%, con possibilità poi, in sede di contratti attuativi, di indicare una percentuale dovuta a titolo di garanzia definitiva inferiore a quella ordinaria del 10%, ripristinando la disciplina ordinaria anche nell'ambito dell'accordo quadro e dunque riferire l'importo dovuto a titolo di garanzia definitiva all'importo del singolo contratto attuativo, nell'ordinaria percentuale del 10%.

3.2. CONTRATTO MISTO E RIBASSO UNICO PER SERVIZI DI PROGETTAZIONE E LAVORI

3.2.1. Criticità

In numerose gare di svariate stazioni appaltanti, sono presenti **sia attività di ingegneria e architettura sia attività meglio riconducibili all'ambito dei lavori** (indagini geognostiche, rilievi materici, rilievi topografici, bonifica ordigni bellici).

Altrettanto frequentemente numerose gare prevedono per i concorrenti di dover proporre un **ribasso unico** percentuale per entrambe le attività, fra l'altro spesso considerando una remunerazione forfettaria per le attività di ingegneria e a misura per le indagini (i cui piani non sono normalmente noti in fase di gara e pertanto lo sconto proposto si limita allo sconto percentuale su un elenco prezzi).

Ovviamente trattandosi di attività totalmente diverse come settore merceologico, le due attività seguono dinamiche di mercato completamente differenti e quindi l'applicazione di un ribasso unico crea una forte indeterminatezza in fase di offerta e può provocare, nel corso dello sviluppo delle commesse, pericolosi scompensi gestionali.

3.2.2. Proposta di variazione della prassi di riferimento/normativa

Come peraltro già applicato da molte stazioni appaltanti, è auspicabile che la prassi sia quella di ribassi differenziati per servizi di ingegneria e architettura e per attività maggiormente riconducibili all'ambito lavori.

In quest'ottica sarebbe opportuno che, nel prossimo "bando-tipo" anac o in altro documenti di analogo rilevanza, venga indicata la prassi da adottare con una doppia percentuale di sconto, per i servizi di ingegneria e per i lavori o attività assimilabili, e di un meccanismo di pesatura delle due proposte economiche.

Si propone pertanto di inserire nel bando-tipo anac l'adozione delle seguenti prassi:

"In caso di appalti misti che prevedono l'affidamento congiunto di servizi di ingegneria e architettura ed ulteriori prestazioni di diversa natura (quali a titolo esemplificativo e non esaustivo indagini geognostiche, geotecniche, geofisiche, analisi chimiche e biologiche, rilievi e indagini strutturali) l'offerente indica separatamente il ribasso offerto per ciascuna tipologia di attività oggetto di appalto.

Il ribasso complessivo ai fini dell'assegnazione del punteggio viene calcolato come media ponderata dei ribassi offerti per ciascuna delle parti oggetto di appalto. I pesi utilizzati per il calcolo della media ponderata vengono determinati in modo proporzionale agli importi a base di gara delle diverse tipologie di attività o in base ad altri criteri di importanza/strategicità delle attività oggetto di appalto stabiliti e motivati dalla stazione appaltante."

3.3. ATTIVITÀ DI PROVE E SONDAGGI PROPEDEUTICI AI PROGETTI

3.3.1. Criticità

Le attività per la realizzazione di **prove e sondaggi**, **frequentemente oggetto di affidamento congiunto con i servizi di ingegneria e architettura**, ha connotati tecnici ed operativi totalmente diversi, potendo essere ricondotta più al regime dei lavori che a quello dei servizi. Inoltre, essendo attività da svolgersi in campo, essa è condizionata dai vincoli classici dei cantieri edili (vincoli meteo, interferenze, disponibilità ed accesso alle aree, sicurezza, etc).

Generalmente, le stazioni appaltanti tendono a concedere un **tempo estremamente limitato per l'espletamento delle prove e dei sondaggi propedeutici al progetto**, sottovalutando i vincoli sopra esposti. Questi vincoli costringono di fatto gli operatori economici ad equilibrismi formali al fine di evitare penali (ad esempio ritardare le firme degli oda e attivare a sbalzo le attività di prove e rilievi), a sostenere i costi prima della stipula dei contratti, a sopportare il ritardato pagamento di tali prestazioni e la mancata o inesatta quantificazione delle relative competenze.

A tale proposito va considerato che esistono evidenti differenze fra servizi di ingegneria e attività complementari riconducibili ai lavori, quali prove e sondaggi. Queste ultime attività, nonostante spesso siano affidate insieme ai servizi di ingegneria, hanno infatti particolarità operative molto più prossime ai lavori in quanto:

- Si svolgono in ambiente esterno (e quindi subiscono le limitazioni di carattere meteorologico e/o di orario);
- Essendo riconducibili al settore lavori devono essere realizzate in coerenza con le procedure del d.M. 81/2008;
- Utilizzano macchinari tecnologici;
- Frequentemente necessitano di successive prove sui campioni prelevati da realizzare in laboratorio specializzato.

3.3.2. Proposta di variazione della prassi di riferimento/normativa

Nell'ambito del prossimo "bando-tipo" anac sarebbe opportuno prevedere che, quando l'affidamento comprende anche la realizzazione di prove e sondaggi propedeutici al progetto, siano individuate negli atti di gara delle fasi temporali specificamente dedicate alla realizzazione di queste opere e di durata adeguata alla procedure tecniche necessarie per l'esecuzione.

3.4. RITARDI NELLA DELIBERA DEGLI INDIRIZZI PROGETTUALI

3.4.1 Criticità

In diverse occasioni gli associati segnalano criticità nella fase di impostazione dell'attività progettuale con risultati negativi per entrambi gli attori e, sul lato dei fornitori, la presenza di inefficienze nelle proprie organizzazioni (e quindi il crearsi di maggiori costi).

La **dilatazione dei tempi**, lato stazioni appaltanti, deriva dalla prassi spesso seguita di non mettere a disposizione dell'operatore economico la documentazione preliminare al progetto (rilievi dello stato di fatto, progetto originario, documenti di as built, eventuali indagini esistenti, schede ispettive, ecc.) Già in fase di aggiudicazione dell'incarico, con il conseguente allungamento dei tempi necessari ai fini della raccolta di tale documentazione.

Notevoli ritardi discendono dalla **lunghezza dei tempi necessari alle stazioni appaltanti**

per definire gli indirizzi di progettazione che i progettisti dovranno seguire nel corso di svolgimento, nonché dall'omissione del coordinamento delle attività propedeutiche alla progettazione (ad esempio, mancato coordinamento delle indagini topografiche o geognostiche-ambientali e ritardi nella restituzione dei relativi esiti), che si traducono in ritardi che si riflettono sull'esecuzione del servizio e che equivalgono, nella maggior parte dei casi, ad una perdita di giorni utili alla progettazione per cause non imputabili alle società esecutrici del contratto.

Per completezza occorre però altrettanto ammettere che la **mancanza di un efficace approccio manageriale ed organizzativo in fase di avvio delle commesse** non è sempre riconducibile al solo committente, atteso che spesso i fornitori di servizi affrontano le fasi di avvio della commessa con gruppi di lavoro sotto staffati o incompleti.

3.4.2. Proposta di variazione della prassi di riferimento/normativa

Per poter meglio gestire le commesse per servizi di ingegneria e architettura occorre che sia innalzato, da entrambe le parti in gioco (sia committente che affidatario), l'**approccio al project management della commessa**.

Questo deve avvenire in fase di predisposizione dei bandi di gara, che devono prevedere una **durata adeguata per il trasferimento dei dati di base**, sia di carattere conoscitivo che in termini di specifiche di servizio, dal committente all'affidatario.

Successivamente alla individuazione di questo periodo, occorre che entrambe le parti lo sfruttino per organizzare, in uno spirito di reciproca collaborazione, la conduzione della commessa al fine di un risultato efficiente ed efficace.

Lato committente occorrerebbe che fossero chiari e organizzati i dati di base e le specifiche del progetto, che troppo spesso si limitano a generici richiami ai contenuti della norma, requisito certamente necessario ma non sufficiente.

Lato affidatario, per converso, in questo periodo occorre la disponibilità di referenti progettuali capaci di porre le domande corrette al committente e di analizzarne in modo critico e costruttivo i riscontri.

A tal fine, sarebbe opportuno l'inserimento sistematico nei disciplinari di gara – attraverso quindi un nuovo "bando-tipo" anac – dell'**indicazione di un periodo necessario per la condivisione dei dati di base e delle specifiche di progetto**, che dovrà essere sfruttato per la reale impostazione della commessa. Si potrebbe valutare anche la previsione di una sorta di **check list** nazionale di base nella quale siano evidenziati i documenti disponibili e quelli mancanti, lasciando spazio per eventuali documenti specifici legati al bando e al contesto.

3.5. DILATAZIONE DEI TEMPI PER L'ESPLETAMENTO DELL'INCARICO E QUINDI DEI TEMPI DI PAGAMENTO

3.5.1. Criticità

La questione relativa alla **dilatazione dei tempi di espletamento dell'incarico e dei tempi di corresponsione del compenso** è stata sollevata da diversi associati in relazione a diversi profili e rappresenta un tema di carattere generale anche al di fuori del settore specifico delle infrastrutture.

In primo luogo, è stato eccepito che solitamente le stazioni appaltanti non forniscono all'aggiudicatario alcuna **garanzia circa la durata massima del contratto** e il conseguimento completo dei corrispettivi dovuti entro termini ragionevoli decorrenti dall'avvio del contratto. Al contrario, in varie ipotesi, sono previsti nel contratto diversi step di pagamento legati alla chiusura delle procedure di approvazione del progetto e di collaudo della fornitura, le cui tempistiche non risultano temporalmente limitate.

Inoltre, le **tempistiche legate all'emissione dei documenti contabili** (note proforma e fattura) e successiva erogazione dei compensi risultano essere un ulteriore elemento critico. Ad esempio, in alcuni casi è richiesto di seguire una procedura approvativa dei documenti contabili (autorizzazione all'iscrizione a portale del documento elettronico) non prevista dagli strumenti legislativi cogenti, oltre che non contemplata all'interno dei contratti e dei relativi capitolati speciali di appalto sottoscritti.

Sono stati altresì segnalati i **ritardi accumulati dalle stazioni appaltanti negli adeguamenti contrattuali** da adottare a chiusura del contratto, nonché nell'ambito dell'iter del "collaudo amministrativo del servizio svolto dal progettista" – in alcuni casi eccedente i 2 anni – che vincolano in entrambi i casi i progettisti al versamento e al mantenimento di ingiustificate cauzioni (richieste, nel primo caso, a copertura delle anticipazioni accordate) nonché costituiscono motivo per il ritardato pagamento dei saldi dovuti.

Come già indicato in altri punti del presente documento le società di ingegneria e architettura, in questo momento storico, sono profondamente diverse dai piccoli studi di ingegneria e architettura di 30-50 anni fa. Sono a tutti gli effetti delle società con una organizzazione, frequentemente con numerosi dipendenti e collaboratori, dei bilanci e degli impegni finanziari da rispettare. Occorre pertanto che nei contratti pubblici vengano tenuti in dovuta considerazione anche gli aspetti finanziari delle società fornitrici.

I contratti dovrebbero pertanto definire sia gli impegni che deve rispettare il contraente, normalmente ben definiti già dalla fase di gara, sia gli impegni che deve rispettare il committente, anche in relazione ai tempi di completamento e liquidazione dei contratti. Questa nuova prassi sarebbe del tutto coerente con i principi enunciati dall'art. 5 Del codice.

Analoga necessità di chiarezza riguarda le **fasi del procedimento di fatturazione e del rispetto dei tempi intermedi richiesti dai committenti**: l'introduzione progressiva di sistemi di erp nella gestione integrata degli enti committenti e l'uso fatturazione elettronica hanno richiesto l'introduzione progressiva di più passaggi per poter inserire delle codifiche per la gestione dei processi di fatturazione. Questi passaggi hanno reso più complesso il procedimento di fatturazione ed incrementato i tempi per l'emissione della fattura (e quindi per ottenere il successivo incasso). Ciò, pur rappresentando un appesantimento finanziario per le società di ingegneria, potrebbe essere accettabile se gestito con tempistica garantita, viceversa risulterebbe inaccettabile nell'ipotesi in cui gli standard temporali potessero essere influenzati da rallentamenti di tipo organizzativo del committente o per carenza di personale rendendo le scadenze del tutto incerte.

3.5.2. Proposta di variazione della prassi di riferimento/normativa

In coerenza con quanto previsto dai principi del codice, sia relativamente ai principi di buona fede e di tutela dell'affidamento (art. 5), Sia al principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale (art. 9), La stazione appaltante dovrebbe **inserire nei bandi di gara dei cronoprogrammi** (o delle milestone) **che comprendano le attività di competenza del contraente ma anche quelle di competenza del committente e/o di enti esterni** al procedimento ed impegnandosi a garantire il rispetto delle scadenze indicate (eventualmente inserendo un periodo di franchigia a tutela di possibili difficoltà che non sono identificabili in fase di gara). Ovviamente questo approccio riequilibra le responsabilità nel rispetto delle scadenze fra le due parti.

In questo caso queste indicazioni potrebbero essere inserite nel prossimo "bando-tipo" anac.

Analogamente, per garantire il rispetto delle scadenze temporali per i procedimenti di emissione delle fatture e per il successivo pagamento **occorre che le stazioni appaltanti descrivano con precisione i propri procedimenti interni necessari per permettere l'emissione delle fatture ed il successivo pagamento** nonché dettagliino i tempi strettamente necessari per ogni passaggio amministrativo. Il superamento dei tempi indicati deve fare scattare automaticamente il riconoscimento degli interessi moratori, come peraltro previsto già nei capitolati di alcuni enti.

In questo caso tali indicazioni potrebbero essere inserite nel contratto-tipo che auspabilmente anac potrebbe emettere a valle delle citate linee guida.

3.6. TEMPI DI VALUTAZIONE OFFERTE E AFFIDAMENTO

3.6.1. Criticità

In numerosi appalti affidati dalle stazioni appaltanti il **tempo intercorrente fra la presentazione dell'offerta e la sottoscrizione del contratto è dell'ordine di svariati mesi**, a volte prossimo o superiore all'anno.

Questo lunghissimo tempo necessario per le procedure di affidamento è spesso non compatibile con la validità temporale di una serie di documentazioni di carattere amministrativo che "spirano" in tempi più ridotti e si pone quindi la necessità di procedere con ripetute conferme ed integrazioni documentali. Il nuovo codice dei contratti prevede delle tempistiche ma non risultano rispettate in molti casi.

In tale fase può infatti anche accadere – ed è accaduto molto spesso – che avvengano **modificazioni soggettive dell'offerente** che portano all'annullamento dell'aggiudicazione e questo anche a distanza di molto tempo dall'evento, quando di fatto risulta impossibile sostituire in quella fase del procedimento il soggetto che abbia perso i requisiti soggettivi, cosa invece più agevole quando la modifica avviene in corso di esecuzione del contratto.

Analogamente ci è stato segnalato che alcune stazioni appaltanti richiedono, in caso di modifiche dell'organico del soggetto offerente, che la sostituzione avvenga con una figura già in organico al momento della presentazione dell'offerta, e quindi con un effetto retroattivo che è difficilmente ponderabile, soprattutto considerando i tempi che intercorrono tra aggiudicazione e firma del contratto. Anche su questo aspetto si potrebbe cercare di individuare una soluzione che possa rendere più razionale l'attuazione del principio, consentendo – ad esempio – una sostituzione per equivalente al momento in cui si determina la necessità di operare la modifica.

3.6.2. Proposta di variazione prassi di riferimento/normativa

Occorre accelerare i tempi dei procedimenti amministrativi e chiarire le criticità citate

Considerando che il tema dei tempi di aggiudicazione è affrontato nel codice sia con l'art. 2, Comma 1 del dl 76/2020 (unico termine di 6 mesi per aggiudicazione), sia con l'allegato i.3 Al codice (che prevede termini variabili da 4 a 7 mesi in relazione ai criteri di aggiudicazione e alle procedure utilizzate), si potrebbe valutare, oltre ad una moral suasion sul rispetto dei tempi nelle linee guida anac, un **forte richiamo al rispetto dei tempi di legge la cui violazione potrebbe incidere anche sotto il profilo della qualificazione della stazione appaltante**.

Nell'ambito di linee guida anac dovrebbero essere affrontate le criticità di cui sopra chiarendo che la **sostituzione soggettiva è ammessa nei confronti di un soggetto in possesso dei requisiti richiesti**. Tale soluzione sarebbe in linea con la giurisprudenza amministrativa (cds n. 7496 Del 9 settembre 2024) che, nell'ambito dell'appalto integrato, ha ritenuto ammissibile la sostituzione del progettista anche successivamente alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte.

3.7. REVISIONE DEL C.D. DECRETO PARAMETRI

3.7.1. Criticità

In via generale, e non solo per il settore delle infrastrutture, si pone un problema molto rile-

vante derivante dal **mancato adeguamento del dm 17 giugno 2016 (c.D. Decreto parametri), oggi allegato i.13 Al codice**, che non prevede una serie di voci relative agli aspetti di sostenibilità che risultano invece necessarie per la redazione dei progetti, specialmente nel settore delle infrastrutture.

Su questo argomento, si è già espresso un gruppo di lavoro di associati oice che ha redatto una analisi delle principali criticità e possibili ipotesi di risoluzione. Si rimanda al documento del gruppo di lavoro per maggiori dettagli. Le tematiche affrontate all'interno del gruppo di lavoro decreto parametri sono state:

- Nell'ambito della progettazione di opere lineari è anche emersa una criticità derivante dalla **impropria suddivisione delle aliquote afferenti all'ex progetto definitivo** operata dal testo attualmente vigente dell'articolo 2, comma 3 dell'allegato i.13, Che risulta valorizzare in modo eccessivo il pft rispetto al lavoro richiesto nella successiva fase di esecutivo.
- **L'assenza di gran parte delle componenti ambientali della progettazione/realizzazione dell'opera, in particolare, degli studi acustici, della valutazione di incidenza ambientale (vinca) e, soprattutto, degli studi di rischio climatico**, il cui sviluppo è richiesto nella progettazione di quasi tutte le infrastrutture primarie anche se non è esplicitamente previsto nel disciplinare di gara.
- **L'assenza per i servizi relativi alla fase di esecuzione (supporto rup, dl, cse) di un legame con la durata della prestazione**
- **La necessità di inserimento di nuove voci relative al project construction management nelle attività di supporto al rup**

La necessità di meglio individuare gli importi di riferimento per gli studi "ambientali" di base necessari per la modellizzazione dei contesti..

3.7.2. Proposta di variazione prassi di riferimento/normativa

- Il gruppo di lavoro di associati oice ha proposto all'interno del documento delle proposte di risoluzione per tutte le criticità evidenziate ed in particolare: per risolvere le incoerenze relative alle opere lineari, si propone di intervenire sull'art. 2, Comma 3 dell'allegato i.13 Specificando che **per la progettazione di opere lineari, in deroga alla regola generale, le aliquote afferenti all'ex definitivo sono attribuite in misura pari al 60% al progetto di fattibilità tecnico-economica e per il restante 40% al progetto esecutivo.**
- Per l'assenza delle componenti ambientali, una analisi approfondita delle possibili aliquote integrative che dovrebbero essere integrate il c.D. Decreto parametri relativamente alla componente ambientali ed una prima bozza di valorizzazione di queste componenti
- Per risolvere la mancanza di un legame con la durata della prestazioni, si è ritenuto necessario proporre il riconoscimento, al netto di una alea di variabilità rispetto alle ipotesi iniziali un incremento proporzionale all'importo base normalizzato per il tempo previsto.
- **Relativamente alle attività di pcm nel supporto al rup, si sono individuate un elenco integrativo di prestazioni rispetto a quanto oggi indicato dal decreto parametri relativamente a nuove e più complesse prestazioni di supporto al rup nelle attività di project e construction management.** Si suggerisce inoltre di inserire nel decreto parametri un **ulteriore parametro (lunghezza, area etc.) Per il calcolo dell'onorario degli studi specialistici, ovvero di considerare detti studi come prestazioni specialistiche da quotare a parte, alla stregua delle indagini strumentali.**

Contenuti del PFTE	
<i>Contenuti PFTE secondo Allegato I.7 del D.Lgs. 36/2023 - Art. 11</i>	
-	Relazione di sostenibilità dell'opera
-	Relazione verifica DNSH
-	Stima Carbon Footprint dell'Opera nell'intero ciclo di vita
-	Stima della valutazione del ciclo di vita dell'opera in ottica di economia circolare (standard LCA)
-	l'analisi del consumo complessivo di energia con l'indicazione delle fonti per il soddisfacimento del bisogno energetico
-	Definizione delle misure per ridurre le quantità degli approvvigionamenti esterni (riutilizzo interno all'opera) e delle opzioni di modalità di trasporto più sostenibili dei materiali verso/dal sito di produzione al cantiere;
-	Stima degli impatti socio-economici dell'opera, con specifico riferimento alla promozione dell'inclusione sociale, alla riduzione delle disuguaglianze e dei divari territoriali nonché al miglioramento della qualità della vita dei cittadini;
<i>Contenuti PFTE non indicati dall'art. 11 ma necessari</i>	
-	Relazione tecnica ed elaborati di applicazione dei criteri minimi ambientali (CAM) di riferimento
-	Certificazioni di sostenibilità secondo protocolli internazionali (building)
-	Certificazioni di sostenibilità secondo protocolli internazionali (opere a rete)
-	Studi su rischio climatico
-	Studi acustici
-	Valutazione di incidenza ambientale (VINCA)
<i>Contenuti PFTE non indicati dall'art. 11 ma necessari in caso di appalto sul PFTE</i>	
-	Manuale di gestione ambientale del cantiere
Contenuti del Progetto Esecutivo	
-	Aggiornamento dei documenti già presenti nel PFTE alla luce dei dati del Progetto Esecutivo
Contenuti della fase esecutiva (Direzione Lavori)	
-	Verifica in corso d'opera del rispetto dei parametri DNSH
-	Verifica in corso d'opera del rispetto parametri ciclo di vita (standard LCA)
-	Verifica in corso d'opera dei criteri minimi ambientali (CAM) di riferimento
-	Verifica in corso d'opera dei parametri certificazioni di sostenibilità (building)
-	Verifica in corso d'opera dei parametri certificazioni di sostenibilità (opere a rete)

4. ULTERIORI PROPOSTE NON AVENTI CARATTERE SPECIFICO PER IL SETTORE DELLE INFRASTRUTTURE

4.1. PAGAMENTO DEI SERVIZI DI INGEGNERIA E ARCHITETTURA

4.1.1. Criticità

La gestione finanziaria delle società di ingegneria è uno degli aspetti di maggiore criticità di questi ultimi anni. Ciò a causa di numerosi fattori esterni:

- Le variazioni dei tassi di interesse bancario;
- La generale maggiore difficoltà di accesso al credito da parte delle imprese;
- La crescita dimensionale delle società, connessa al periodo espansivo del mercato dell'ingegneria, che ha incrementato il fabbisogno finanziario necessario per fare fronte agli investimenti necessari.
- Allo stato attuale le commesse pubbliche appesantiscono questo contesto **di difficoltà finanziaria per le società di ingegneria.**

Questa situazione è causata da più motivi:

- **Mancata anticipazione contrattuale:** il nuovo codice dei contratti pubblici (d.Lgs. 36/2023 – Art. 125 C.1) Ha escluso dal campo delle anticipazioni i contratti per servizi di natura intellettuale;
- In alcuni casi di appalti integrati si è addirittura arrivati a escludere la remunerazione dei servizi di ingegneria ed architettura dalle prime fasi di salizzazione dei lavori
- È prassi consolidata di quasi tutte le stazioni appaltanti **non prevedere pagamenti intermedi nel corso dello sviluppo della progettazione** ma solamente delle percentuali (a volte anche limitate) alla consegna del progetto, rimandando il pagamento delle aliquote più consistenti alla validazione/approvazione dello stesso. Le procedure di validazione sono in generale particolarmente lunghe, a volte superiori all'anno, e altrettanto lunghe sono le procedure di approvazione dei progetti, frequentemente condizionate da vincoli (disponibilità delle aree o del finanziamento per esempio) che nulla hanno a che vedere con la responsabilità del progettista;
- **Negli appalti integrati**, malgrado la previsione legislativa che prevede il pagamento diretto del progettista, **sono frequenti i casi in cui il pagamento delle prestazioni di progettazione viene effettuato all'impresa affidataria;** in questi casi non è infrequente che le imprese esecutrici impongano al progettista ulteriori sconti sul compenso, o condizioni di pagamento meno favorevoli, attraverso accordi di carattere privatistico nell'ambito dei raggruppamenti;
- **Sempre negli appalti integrati**, la previsione di un **ribasso unico** (su progetto, prestazioni accessorie e lavori) fa sì che i progettisti si debbano adeguare al ribasso proposto dall'impresa. Se il progettista non concorda sul ribasso da applicare non resta che l'accordo privatistico tra impresa e progettista, dove quest'ultimo è in chiara posizione di debolezza.

Per le ragioni sopra riportate le società di ingegneria subiscono uno **sfalsamento temporale tra pagamenti** (il pagamento dei collaboratori – dipendenti e collaboratori residenti – avviene normalmente su base mensile) e **incassi** (per le ragioni sopra indicate spesso oltre un anno dopo). Per compensare questo squilibrio finanziario le società sono costrette da un lato ad indebitarsi (sostenendo nuovi costi) dall'altro a cercare di contenere la spesa, sottodimensionando o sovrassegnando gli organici, che si trovano quindi a lavorare in modo meno produttivo ed efficace, riducendo sensibilmente l'efficacia del sistema produttivo non solo delle società di servizi ma dell'intera filiera.

Le modalità attuali dell'accesso al credito da parte delle società di ingegneria hanno inoltre delle peculiarità che lo rendono notevolmente e paradossalmente più difficoltoso rispetto alle attività produttive di tipo manifatturiero o industriale. Per queste ultime, in-

fatti, sono stati erogati nel tempo plurimi strumenti normativi tra garanzie pubbliche (sace - mcc ecc.) E agevolazioni (superammortamenti, crediti di imposta ecc.). Tali strumenti si caratterizzano per intervenire nei progetti di espansione che comportino una quota, generalmente attorno al 50%, di investimenti tangibili, ovvero capannoni, impiantistica, macchinari, mentre il restante 50% è destinato all'incremento delle risorse necessarie, che è visto in mera ottica di "incremento di liquidità". In questo caso le garanzie pubbliche (per finanziamenti bancari in primis, ma anche per l'emissione di bond o minibond) a sostegno dell'investimento arrivano a coprire agevolmente fino all'80% dello stesso, mettendo le banche in condizione di erogare il relativo finanziamento senza particolari problemi.

Le società di ingegneria invece si caratterizzano per essere ad altissima intensità di manodopera (qualificata) e quando investono, lo fanno sul capitale umano. Di conseguenza qualsiasi progetto di espansione viene ricondotto a "necessità di liquidità" e come tale garantito dallo stato nelle misure di volta stabilite dai governi, attraverso enti quali mcc (medio credito centrale) che attualmente prevedono plafond nominali di circa 5 milioni per le piccole e medie imprese, tipologia cui si può ricondurre la maggioranza delle società di ingegneria.

In conclusione, **l'accesso al credito per le società di ingegneria**, a meno non si intervenga con garanzie reali private e/o aumenti di capitale consistenti (equity) **rimane difficoltoso** e rende asfittici e lenti progetti di espansione che in altri settori viaggiano con ben altri ritmi e risultati. La mancanza di strumenti finanziari adeguati arriva a creare, nei casi più gravi, vere e proprie situazioni di insolvenza nonostante produttività e portafoglio lavori siano ampiamente positivi.

4.1.2. Proposta di variazione prassi di riferimento/normativa

Occorre evidentemente raggiungere un riequilibrio **significativo della situazione finanziaria delle società di ingegneria**.

Una situazione maggiormente equilibrata consentirebbe di poter migliorare la gestione finanziaria delle società, diminuendo la dipendenza da erogazioni di fondi da parte di istituti di credito. Un migliore equilibrio finanziario consentirebbe inoltre alle società di affrontare investimenti e miglioramenti organizzativi, grazie ad una migliore patrimonializzazione.

Per quanto attiene l'accesso al credito, potrebbe essere inserita nel codice appalti la **previsione della costituzione di un fondo di garanzia destinato agli affidatari di appalti di servizi di tipo intellettuale**, con importi graduati in relazione alla dimensione dei servizi aggiudicati, cui l'aggiudicatario potrebbe accedere su base volontaria.

In ragione di ciò l'obiettivo che deve essere raggiunto è quello di ridurre significativamente il ciclo monetario delle commesse (ovvero il tempo intercorrente fra uscite ed ingressi). Per fare ciò gli strumenti sono quelli dei pagamenti progressivi e strettamente correlati con l'attività a carico della società di ingegneria, eliminando o riducendo l'incidenza di pagamenti vincolati ad eventi lontanissimi nel tempo o addirittura correlati ad eventi esogeni al progetto in senso stretto.

Per raggiungere questo obiettivo occorre che le variazioni siano di carattere normativo che di prassi, come nel seguito indicato. Ad esempio, si potrebbe inserire una ulteriore **clausola che regolamenti il caso in cui non si arrivi alla validazione per cause non imputabili al progettista**

L'**anticipazione finanziaria del 20%** era già prevista dal d.Lgs. 50/2016 (Art. 35 C.18), Ed elevabile anche al 30% in alcuni contesti, seppur (ovviamente) coperta da polizza fidejussoria. Il suo **ripristino** anche nella normativa attuale costituirebbe il primo e prioritario obiettivo da raggiungere per le società di ingegneria. Questa formula di anticipazione finanziaria è peraltro coerente con la prassi internazionale, dove l'acconto all'ordine è abitualmente indicato, nonché con numerosi contratti di carattere privatistico in ambito nazionale.

Il testo della variazione normativa potrebbe essere:

D.Lgs. 36/2023 – Art. 125 C.1

“Sul valore del contratto di appalto è calcolato l'importo dell'anticipazione del prezzo pari al 20 per cento da corrispondere all'appaltatore entro quindici giorni dall'effettivo inizio della prestazione anche nel caso di consegna dei lavori o di avvio dell'esecuzione in via d'urgenza, ai sensi dell'articolo 17, commi 8 e 9. Con i documenti di gara può essere previsto un incremento dell'anticipazione del prezzo fino al 30 per cento. Tali disposizioni non si applicano ai contratti di forniture e servizi indicati nell'allegato ii.14. Tali disposizioni si applicano anche ai servizi di ingegneria ed architettura. Per i contratti pluriennali l'importo dell'anticipazione deve essere calcolato sul valore delle prestazioni di ciascuna annualità contabile, stabilita nel cronoprogramma dei pagamenti, ed è corrisposto entro quindici giorni dall'effettivo inizio della prima prestazione utile relativa a ciascuna annualità, secondo il cronoprogramma delle prestazioni. L'erogazione dell'anticipazione è subordinata alla costituzione di garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa di importo pari all'anticipazione maggiorato del tasso di interesse legale applicato al periodo necessario al recupero dell'anticipazione stessa secondo il cronoprogramma della prestazione. La garanzia è rilasciata dai soggetti di cui all'articolo 106, comma 3, con le modalità previste dal secondo periodo dello stesso comma. L'importo della garanzia è gradualmente e automaticamente ridotto nel corso della prestazione, in rapporto al progressivo recupero dell'anticipazione da parte delle stazioni appaltanti. Il beneficiario decade dall'anticipazione, con obbligo di restituzione, se l'esecuzione della prestazione non procede, per ritardi a lui imputabili, secondo i tempi contrattuali. Sulle somme restituite sono dovuti gli interessi legali con decorrenza dalla data di erogazione della anticipazione”.

Il testo di questa variazione dovrebbe ovviamente essere coordinato con i contenuti dell'allegato ii-14 del medesimo decreto legislativo

Una seconda misura utile a limitare l'esposizione, ipotizzando che si proceda al ripristino dell'anticipazione contrattuale, sarebbe opportuno – anche attraverso il prossimo “bando-tipo” anac – che **sulla base di una prima consegna parziale o in bozza degli elaborati, per ciascuna fase, venisse autorizzata una prima fase di fatturazione**. Questa fase potrebbe essere valutabile in un 20% dell'importo (eventualmente ridotta percentualmente della quota erogata con l'anticipazione). Una ulteriore quota significativa dovrebbe essere correlata alla consegna finale di ciascuna fase di progetto. La quota residua, che è razionale che la stazione appaltante trattenga a garanzia della corretta esecuzione della prestazione, dovrebbe essere limitata a percentuali modeste connesse ad eventuali correzioni o messe a punto che il progetto potrebbe richiedere. Queste percentuali dovrebbero essere limitate in un range attorno al 10–20%. Inoltre per questa attività sarebbe opportuno che venisse posto un limite temporale per consentire alla fatturazione di questa ultima fase. Questo limite dovrebbe indicare un tempo massimo per la predisposizione della verifica ai fini della validazione, se il progetto è sottoposto a questa procedura, ovvero per l'approvazione da parte della stazione appaltante. Questo tempo è razionalmente valutabile in non oltre 6 mesi per i progetti a media complessità ed in 12 mesi per i progetti a grande complessità.

Riguardo alle criticità relative ai servizi di progettazione nell'ambito degli appalti integrati, la norma è già chiara (d.Lgs. 36/2023 Art 44 c.6) E prevede la corresponsione diretta al progettista degli oneri relativi alla progettazione esecutiva indicati in sede di offerta, al netto del ribasso d'asta, previa approvazione del progetto. Le criticità evidenziate (ulteriori sconti sul compenso del progettista) non dovrebbero pertanto essere possibili con l'attuale normativa.

Sempre in tema di appalto integrato, una ulteriore prassi virtuosa dovrebbe prevedere ribassi differenziati tra le varie prestazioni (progettazione, monitoraggio geotecnico, monitoraggio ambientale, ecc.) E i lavori.

4.2. CRITERI DI DETERMINAZIONE DELL'IMPORTO DA PORSI A BASE D'ASTA

4.2.1. Criticità

In diverse procedure di gara si tende ad applicare solo parzialmente quanto previsto dal d.M. 17 Giugno 2016, ripreso dall'allegato i.13 Del d.Lgs. 36/2023, Prendendo in considerazione solamente alcune voci dallo stesso previste, pur richiedendo la documentazione di gara la produzione di tutti i documenti normativamente previsti, di fatto imponendo già nella fase di determinazione del corrispettivo a base di gara uno sconto sulla progettazione.

Ciò avviene sovente nell'ambito degli appalti integrati, ove è posto a base di gara il progetto di fattibilità tecnica ed economica redatto in conformità al d.Lgs. 50/2016 Ora abrogato, nei quali al progettista vengono riconosciuti i soli compensi relativi alla progettazione esecutiva, eventualmente incrementati di un certo valore percentuale, in modo forfettario e in genere non ricostruibile, con esclusione di quelli afferenti alla progettazione definitiva, pur essendo richiesto al progettista di eseguire alcune prestazioni rientranti nel predetto livello progettuale.

Sul tema è sovente segnalato il ricorso delle s.A. Alla disciplina prevista dalle norme transitorie di cui all'art. 225 C.9 Del d.Lgs 36/23, che consente di porre a b.A. Degli appalti integrati i pft realizzati secondo la vigenza del codice previgente (e con i relativi contenuti di livello solo preliminare) senza nel contempo l'inserimento tra i corrispettivi per la progettazione esecutiva di quelli relativi ai contenuti del livello di progettazione definitiva omesso, che dovranno comunque essere considerati nella progettazione esecutiva.

A tale proposito si rammenta che sulla questione della determinazione dei corrispettivi nell'ipotesi di omissione di un livello progettuale si è espressa di recente l'anac, la quale, con il comunicato del presidente dell'11 maggio 2022, ha affermato che "ai fini del calcolo del compenso da riconoscere al progettista, la stazione appaltante deve tenere conto di tutte le prestazioni richieste per l'espletamento dell'incarico oggetto dell'affidamento, anche se propriamente riconducibili ai livelli di progettazione omessi".

Spesso le stazioni appaltanti prevedono altresì delle riduzioni sulle percentuali di spese e oneri accessori senza fornire alcuna motivazione, o al più fornendo motivazioni del tutto insufficienti.

Sul punto, appare problematica anche la tendenza di alcune stazioni appaltanti a non esplicitare le modalità di calcolo dei corrispettivi, in particolare negli appalti integrati, e, in definitiva, la mancanza di trasparenza che non consente di verificare effettivamente la correttezza del calcolo.

Nel caso di gara per pft, o per pft per appalto integrato, il calcolo dei corrispettivi viene inoltre spesso effettuato sulla base di stime di importi di lavori legate ad un documento di indirizzo della progettazione che non presenta calcoli di riferimento, spesso corrispondenti alle stime attualmente ipotizzate per l'investimento. Il più delle volte l'importo dei lavori viene rivisto, quasi sempre in aumento, durante l'espletamento della prestazione e non viene aggiornato il compenso, in quanto si prevede che il corrispettivo è fissato a corpo. Tale situazione non appare corretta, oltre che non coerente con l'equo compenso, a maggior ragione se si considera che a volte tale importo è fissato fino alla direzione dei lavori.

Inoltre, nel caso di stime di importo dei lavori più strutturate, spesso non si fa riferimento a prezzi di riferimento o almeno all'anno, dando luogo anche in questo caso a sottostime e quindi a richieste di aggiornamento destinate ad essere recepite nel computo metrico del progetto ma non nei corrispettivi di progettazione.

A ciò si aggiunga che molte volte non si trova spiegazione di come sono state individuate le classi delle categorie d'opera (e.Xx, s.Xx, v.Xx, ia.Xx, ...), In alcuni casi calcolate in maniera sommaria con potenziale sottostima dei corrispettivi, ma anche tali da comportare una selezione degli operatori economici sulla base di requisiti a volte poco coerenti con l'oggetto delle prestazioni.

4.2.2. Proposta di variazione della prassi di riferimento/normativa

Anzitutto, occorrerebbe una maggiore trasparenza, peraltro già in uso da parte di numerose stazioni appaltanti, nella applicazione del decreto parametri, oggi ripreso dall'allegato i.13 Del codice. Questo decreto (pur incompleto rispetto ai contenuti dei progetti richiesti dal d.Lgs. 36/2023) Fissa con sufficiente precisione la corrispondenza fra attività e riconoscimenti economici.

In relazione a quanto sopra, **nei bandi dovrebbe essere sempre allegato il calcolo specifico della parcella.**

Per risolvere l'altra problematica che spesso riguarda i bandi, ovvero la sottostima dell'importo delle opere (che porta, applicando il decreto parametri, alla sottostima dell'importo delle parcella) **dovrebbe essere sistematicamente considerato l'adeguamento della parcella con riferimento al valore reale delle opere.**

Con specifico riferimento all'ipotesi di **contratti stipulati "a corpo"**, si evidenzia che tale concetto mal si adatta alla tipologia di prestazione, in quanto le stazioni appaltanti stesse hanno bisogno in fase di progettazione di strumenti flessibili relativamente alla definizione e dimensionamento delle opere necessarie, senza essere vincolati da stime preliminari effettuate in assenza di elementi progettuali significativi. Occorre quindi **accedere al concetto di appalto di progettazione "a misura", ovvero inserendo in contratto la possibilità di adeguamento delle parcella all'importo reale delle opere progettate.** Ciò è già ora fattibile utilizzando gli strumenti legislativi attualmente previsti, ed in particolare l'art. 120 Del d.Lgs 36/23, prevedendo nel contratto le relative clausole di rinegoziazione.

Qualora si dovesse optare per l'ammissibilità dei contratti "a corpo", che non consentono un adeguamento del corrispettivo dovuto né a seguito dell'eventuale aumento, anche consistente, dell'importo delle opere, né a fronte della richiesta da parte delle stazioni appaltanti di prestazioni ulteriori a quelle oggetto di affidamento (in violazione quindi del comunicato del presidente anac dell'8 novembre 2022), si potrebbe risolvere la criticità sopra segnalata mediante **l'individuazione di una percentuale di aumento/diminuzione dell'importo delle opere (ad esempio pari al 10%) superata la quale, per la differenza, è opportuno rettificare il compenso professionale che, come noto, è funzione dell'importo dei lavori.**

Si propone inoltre di inserire **l'obbligo per le stazioni appaltanti di motivare la scelta delle classi e categorie e gli importi ad essa correlati**, così se nello sviluppo della prestazione professionale i predetti motivi dovessero cambiare si dovrà naturalmente aggiornare il calcolo dei corrispettivi. Analogo discorso vale per le prestazioni richieste che trovano corrispondenza all'interno degli item del decreto parametri che, se non presenti nella prima stima e richieste solo successivamente, devono essere oggetto di aggiornamento del calcolo dei corrispettivi.

Inoltre **per le attività che non trovano ristoro all'interno degli item delle fasi progettuali deve farsi ricorso alla determinazione con stima ad ore, oppure con altre formulazioni di elenco prezzi**, a maggior ragione se si tratta di integrazioni delle richieste per attività di supporto come indagini e rilievi.

Si propone, in caso di ricorso delle s.A. Alla disciplina prevista dalle norme transitorie di cui all'art. 225 C.9 Del d.Lgs 36/23, che consente di porre a base d'asta degli appalti integrati i pftc realizzati secondo la vigenza del codice previgente (e con i relativi contenuti di livello solo preliminare) di inserire apposite indicazioni nelle linee guida anac che obblighino, in sede di determinazione dei corrispettivi a base di gara, **l'esplicitazione negli atti di gara delle varie componenti di prestazione con riguardo sia al livello omesso (progetto definitivo), sia al progetto esecutivo**, motivando l'eventuale esclusione di alcune di dette componenti in ragione della loro presenza nel livello precedente (pftc+) o della loro non-necessità ai fini del livello esecutivo da raggiungersi.

Sarebbe altresì necessario **inserire nel bando-tipo anac le seguenti precisazioni:**

- La stazione appaltante determina il corrispettivo a base di gara secondo le modalità stabilite dal decreto ministeriale 17 giugno 2016 come aggiornato dall'allegato i.13 Al codice tenendo conto di tutte le prestazioni richieste per l'espletamento dell'incarico, ivi comprese quelle non riconducibili ai livelli di progettazione oggetto di appalto ma necessarie per il corretto espletamento dello stesso;
- Qualora rientrino nell'oggetto dell'affidamento ulteriori prestazioni professionali non ricomprese nella tavola z.2 Allegata al decreto ministeriale 17 giugno 2016 la stazione appaltante fa ricorso, ove possibile, al criterio di analogia con le prestazioni previste, ovvero calcola il corrispettivo a vacazione in base alle tariffe definite dall'art. 6 Del suddetto decreto;
- Analogamente, in caso di affidamento di ulteriori attività di natura non professionale, come ad esempio l'esecuzione di indagini, la stazione appaltante determina il corrispettivo in base ai prezziari vigenti eventualmente adeguati alla qualità delle prestazioni richieste;
- Non sono generalmente ammesse riduzioni dei parametri generali per la determinazione del compenso né delle spese e oneri accessori come stabiliti dal decreto ministeriale 17 giugno 2016. Eventuali scostamenti sono consentiti solo se adeguatamente motivati e circostanziati dalla stazione appaltante;
- La stazione appaltante allega al disciplinare di gara il prospetto dettagliato di calcolo dei corrispettivi a base di gara.

4.3. CLAUSOLE DI REVISIONE PREZZI

4.3.1. Criticità

In gran parte dei contratti per servizi di ingegneria ed architettura, anche al di fuori delle infrastrutture, si dichiara l'impossibilità di adeguamento delle tariffe dei contratti.

Questa impossibilità è razionale nel caso di durate delle prestazioni temporalmente limitate, in generale di durata annuale, mentre appare meno sostenibile per contratti di durata pluriennale, siano essi contratti di lunga durata (per esempio direzioni dei lavori, cose, supporti al rup su grandi opere con durate pressoché decennali) ovvero accordi quadro di lunga durata in cui si procede all'emissione di contratti applicativi a distanza di alcuni anni dalla stipula del contratto quadro.

E' infatti del tutto evidente che **anche i contratti di ingegneria e architettura sono contratti ad alta intensità di manodopera intellettuale, il cui costo subisce delle variazioni legate al costo della vita e/o alle variazioni dei contratti collettivi nazionali**, ove disponibili, in assoluta analogia a quanto avviene per le variazioni dei costi delle opere.

Peraltro, si segnala che gli incrementi dei costi delle opere per effetto di quanto previsto dall'art. 60 Del d.Lgs. 36/2023 E/o di altre norme di adeguamento prezzi, non hanno frequentemente ricaduta sulle parcelle dei servizi di ingegneria ed architettura in quanto molte stazioni appaltanti considerano che questi riconoscimenti di incremento del valore delle opere non incidano sul riconoscimento dei servizi ad essi connessi mentre la responsabilità e la progettazione devono essere correlati al valore dell'opera.

4.3.2. Proposta di variazione prassi di riferimento/normativa

Si auspica che venga individuata una prassi che consenta, per i servizi di durata superiore all'anno, di poter fruire di meccanismo di adeguamento contrattuale, in assoluta analogia a quanto è previsto per le imprese.

A tal fine si potrebbe inserire **nell'ambito del bando-tipo anac** una disposizione volta a chiarire che, ai fini dell'applicazione del comma 1 dell'art. 60 (Che non distingue fra tipologie di contratto, ad esempio di durata o ad esecuzione istantanea), **la revisione prezzi si applica a tutti i contratti ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura nei quali la prestazione non va considerata "istantanea" ma di durata** dal momento che, ad esempio, una progettazione redatta nell'arco di tre mesi, comporta lo svolgimento di attività successive dipendenti da richieste di modifica della progettazione pervenute dalle sta-

zioni appaltanti e dalla necessità di supporto alle amministrazioni per l'acquisizione dei permessi e autorizzazioni.

In alternativa si potrebbe considerare che l'incremento dei costi delle costruzioni individuato ai sensi dell'art. 60 Del d.Lgs. 36/2023 Possa costituire criterio di adeguamento dell'importo contrattuale. Si tratta però di uno strumento di tipo indiretto che potrebbe portare a delle distorsioni nelle valutazioni.

Roma, 14.3.2025

Am/ss

60 ANNI ice



CONFINDUSTRIA

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