



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



Ufficio Legislativo

AS 2598

Conversione in legge del decreto-legge n. 36/2022 - ulteriori misure attuazione PNRR

Senato della Repubblica

Audizione OICE presso le Commissioni 1° e 7° riunite del Senato

Osservazioni OICE

Roma, 20 maggio 2022

1. Premessa: i dati sull'attuazione del PNRR (gare per servizi tecnici e appalti integrati)

Il provvedimento in esame riguarda l'attuazione del Pnrr, per cui riteniamo possa essere utile qualche dato tratto dal secondo Report dell'Osservatorio Oice sui bandi per affidamento di servizi tecnici relativi ad interventi a valere su risorse del Pnrr e del PNC, per capire come si sta procedendo.

I dati del secondo Report trimestrale (gennaio-marzo 2022) segnano una **netta accelerazione**: sono infatti 188 i bandi per affidamenti di servizi tecnici, di supporto alle stazioni appaltanti e per appalti integrati, per un valore di servizi pari a 211,4 mln. di cui 116,5 relativi alla sola progettazione.

L'affidamento di queste attività è propedeutico alla successiva realizzazione di lavori per un importo pari a 2.560 mln.

Il confronto con l'ultimo trimestre del 2021 vede un incremento del numero dei bandi (+135%) e del valore dei servizi messi in gara (+14%), un dato in calo del 39,5% rispetto allo scorso trimestre. Ancora importante è la quota per **affidamento di servizi di supporto alla stazione appaltante**: 24 bandi, il 13% del totale, per un valore di 22,7 mln.: nell'ultimo trimestre del 2021 erano stati 23 per un valore di 21,3 mln.

In sei mesi l'Osservatorio Pnrr OICE ha censito quindi 268 gare per servizi tecnici e appalti integrati di interventi a valere su risorse del PNRR e del PNC, per un importo totale di servizi di 369 milioni riferibili a circa 6,7 miliardi di lavori.

In questo quadro rimane ferma l'esigenza di velocizzare le gare, anche perché i dati rilevati dal nostro Osservatorio ci dicono che quando **una gara di progettazione viene esperita rapidamente, si arriva a stipulare il contratto in circa 7/8 mesi dalla pubblicazione del bando, salvo contenziosi, ovviamente**. Successivamente il progetto va redatto, approvato e messo a base di gara per affidare alle imprese i lavori, che poi andranno collaudati. A questo punto quattro/cinque anni potrebbero essere sufficienti per le opere più semplici, ma per opere complesse o in caso di contenziosi in una delle due procedure di gara, il rischio di sfiorare le scadenze non è irrilevante.

Come più volte detto i cosiddetti **tempi di attraversamento pesano oltre il 40% del totale dell'iter di realizzazione di un'opera** (Dati Banca d'Italia su procedure a valere sui fondi UE). Le norme di semplificazione su questa parte dell'iter varate dal Governo aiuteranno certamente ma il punto fondamentale è relativo alle risorse umane chiamate ad applicare le norme e a gestire i processi.

Da questo punto di vista merita di essere evidenziato il fatto che delle 268 gare per servizi tecnici bandite negli ultimi sei mesi, **40 gare**, il 15% del totale, riguardano **servizi di supporto** alla stazione appaltante e ai RUP affidati con accordi quadro, per un valore di **42,3 mln.**

E' questo dato (l'emissione di bandi per supporto al RUP) che conferma le **preoccupazioni per l'attuazione procedurale nei tempi previsti dal PNRR**: al momento la maggior parte delle amministrazioni non sembrano essere attrezzate a reggere l'impatto del rilevante numero di gare da svolgere e di contratti da seguire nella fase di esecuzione; forse lo saranno quando

saranno operativi i tecnici assunti con i concorsi di questi mesi, ma parliamo in ogni caso di giovani che potranno in qualche modo adiuvarne i tecnici esistenti, ma difficilmente si potranno utilizzare per i delicati compiti di gestione delle procedure e della esecuzione dei contratti. Tutto questo sarà ancora più difficile in ragione delle scadenze per l'impegno delle risorse, prima, e per la conclusione dei lavori, dopo.

Considerando quindi che le scadenze sono ben definite, da tempo OICE segnala la **necessità** – nonostante il Governo abbia scelto la strada del ricorso all'in house e alle collaborazioni fra enti locali e centrali di committenza – di valutare anche l'opzione di un **massiccio ricorso ad affidamenti di supporto alle stazioni appaltanti** per gestire le procedure, verificare i progetti e seguire i lavori in maniera efficace ed efficiente.

2. La criticità da risolvere integrando i contenuti del DL in esame

2.1 Il rispetto dei tempi: tempi rapidi si ottengono supportando i RUP con adeguati know-how

Il rispetto dei tempi indicati nel Piano è un *must* che condiziona fortemente la riuscita degli interventi.

A tale riguardo bisogna però essere consapevoli che il punto centrale di maggiore criticità nel nostro Paese è quello dei **tempi in cui si arriva all'avvio dei lavori**: in media le analisi settoriali ci dicono che ci vogliono più di 15 anni per concludere la realizzazione di una grande opera, 5 anni per arrivare alla consegna dei lavori di un cantiere di importo entro i 5 milioni e tre anni per un cantiere da 200 mila euro.

Appare chiaro che con queste tempistiche risulta quasi impossibile rispettare i tempi di impegno delle risorse.

Vi è quindi la stringente **necessità di assicurare una rapida esecuzione degli interventi**.

E' questa la sfida più complessa cui tutto il sistema deve rispondere con efficacia.

Correttamente il Governo è intervenuto prevedendo una "**legislazione speciale**" che ha puntato molto sulla semplificazione delle procedure, ma anche imponendo, ad esempio, il rispetto dei tempi di aggiudicazione delle gare da parte delle stazioni appaltanti.

Dal nostro punto di vista vediamo come le richieste di redazione di progetti, anche complessi, in tempi limitati siano in aumento, ma le nostre società si stanno impegnando a fondo per rispondere alle richieste delle stazioni appaltanti pur in un quadro in cui il rapporto contrattuale risulta spesso sbilanciato a favore della committenza pubblica.

2.2 Assicurare rispetto dei tempi ma anche qualità dei progetti per evitare ritardi nelle fasi successive

Per rispettare i tempi stringenti previsti dal Piano, molto è stato fatto per incidere sulle procedure.

Gli effetti di queste semplificazioni sono però tutti da verificare.

Ad oggi l'innalzamento della soglia per l'affidamento di progetti al prezzo più basso e in via diretta fino a 139.000 euro di compensi ha portato **in un anno il numero dei bandi a scendere del 40,2% nella fascia 40.000/139.000 euro**. C'è stata quindi una - in parte necessaria, *ratione temporis* - **riduzione dei livelli di trasparenza e concorrenza**.

A questi profili si potrebbero però affiancare altri e ben più preoccupanti problemi dal punto di vista di una possibile riduzione della qualità legata all'affidamento di questi interventi, visto che al di sotto dei 139.000 euro l'affidamento avviene al prezzo più basso, senza quindi vagliare i profili tecnici delle offerte.

Riteniamo quindi che si debba valutare l'opportunità di una **limitazione della fascia per gli affidamenti diretti e al prezzo più basso, riportando la soglia ai 75.000 euro del primo decreto semplificazioni**.

2.3 Tempi e capacità di spesa delle Pubbliche Amministrazioni: più supporti ai RUP

Un altro punto fondamentale che il Governo sta affrontando è quello del **rafforzamento della capacità di spesa** della Pubblica Amministrazione da realizzare tramite il miglioramento e rafforzamento della **capacità di committenza** (gestione delle procedure di predisposizione dei progetti, di appalto, di conduzione della fase esecutiva) derivante dall'innesto di tecnici negli uffici dei soggetti attuatori.

Anche nel provvedimento in esame figurano ulteriori misure finalizzate all'assunzione di tecnici, anche in trattamento di quiescenza, ma si tratta di interventi di dubbia efficacia anche perché il numero di soggetti attuatori chiamati ad intervenire sui numerosi interventi previsti dal piano è veramente elevatissimo.

Serve un cambio di passo "*hic et nunc*"

Si pone quindi l'esigenza di **assicurare in tempi rapidi modalità di gestione efficaci degli interventi**, visto che i singoli RUP difficilmente potranno individualmente fare fronte ad una gran mole di attivazioni.

Al riguardo OICE ritiene che, nelle more del perfezionamento di livelli adeguati di qualificazione delle stazioni appaltanti, occorra – come accennato in precedenza – che alla Pubblica Amministrazione siano affiancate delle **strutture di supporto tecnico integrato**, dotate di elevate capacità che ne consentano di incrementare l'efficienza e l'efficacia per garantire il completamento dell'opera.

Le scelte del Governo sono andate verso un utilizzo molto spinto degli affidamenti in house, del ricorso alla committenza cosiddetta delegata, anche attraverso convenzioni fra enti locali e centrali di committenza statali.

La nostra percezione, ricavata dai nostri osservatori sul territorio, è che tutti questi sforzi potranno coprire soltanto una parte del fabbisogno dei soggetti attuatori.

Al riguardo OICE ritiene quindi che, anche nelle more del perfezionamento di livelli adeguati di qualificazione delle stazioni appaltanti e di rafforzamento dei quadri tecnici, occorra che **alla Pubblica Amministrazione siano affiancate delle strutture di supporto tecnico**, dotate di elevate capacità che ne consentano di incrementare l'efficienza e l'efficacia per garantire il completamento dell'opera.

A tale riguardo si potrebbe anche scegliere l'utilizzo di **accordi quadro pluriennali, articolati per aree territoriali** cui le amministrazioni dei livelli sub regionali potrebbero fare ricorso in relazione al fabbisogno di supporti che venisse a maturare per uno o più interventi da attuare, dalla fase di verifica del progetto fino al collaudo.

Così facendo i soggetti attuatori potrebbero avvalersi di adeguate strutture di supporto tecnico che hanno acquisito, tramite la gestione in Italia ed all'estero di importanti e complesse commesse, *know how* di *project e construction management*, di controllo dei processi e dei flussi informativi, secondo regole ormai codificate a livello internazionale. Ovviamente con tutte le necessarie assicurazioni.

Due le possibili strade:

- affiancare alla stazione appaltante un **supporto di *project and construction management* di elevata qualificazione ed esperienza** che possa coordinare per conto della stazione appaltante le attività di tutti i soggetti chiamati a svolgere le diverse prestazioni contrattuali;
- consentire alla stazione appaltante di individuare un **unico soggetto che funga da proprio "consulente tecnico"** per la progettazione, per tutte le attività tecnico-amministrative ad essa connesse (esclusa la verifica dei progetti), per la direzione lavori e fino al collaudo. In sostanza un qualificato referente tecnico che fiancheggi la stazione appaltante e le risolva ogni problema tecnico. Lo schema potrebbe essere quello dell'Assistente alla *matrise d'ouvrage* (AOM) francese che segue la stazione appaltante per tutto il ciclo dell'opera.

2.4 Contratti-tipo e innovativi per evitare blocchi dei cantieri e dei progetti

Tempi rapidi si ottengono definendo chiari rapporti fra committenza e operatori economici.

Attualmente registriamo dai nostri associati, anche in relazione ad interventi previsti dal PNRR, rilevanti difficoltà nei rapporti con le stazioni appaltanti che si trovano nella condizione di dovere a volte scegliere se risolvere il contratto per eccessiva onerosità dello stesso, ovvero avviare contenziosi con l'ente pubblico. Infatti lo squilibrio contrattuale tra le prestazioni richieste in sede di bando di gara e quelle che risulteranno successivamente necessarie in fase di esecuzione del contratto, non può essere riportato ad equità mediante un adeguamento dei prezzi, potendosi le stazioni appaltanti trincerarsi dietro la previsione del corrispettivo a corpo, come tale non modificabile nell'ipotesi di variazione, soprattutto se in aumento, delle prestazioni da effettuare e dei relativi costi.

Tutto questo dipende anche dalla **mancaza di un contratto-tipo** di riferimento per queste attività e soprattutto di una clausola espressa che consenta l'adeguamento del compenso stabilito *ab initio* dalla documentazione di gara.

Vediamo quindi che l'unico rimedio che residua in capo all'operatore economico - di fronte ad un aumento delle prestazioni da realizzare - è l'azione civilistica di risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta ai sensi dell'articolo art. 1467 del codice civile, volta ad ottenere lo scioglimento dal vincolo contrattuale a causa del venir meno del sinallagma contrattuale, risultando la prestazione di competenza dell'operatore economico sproporzionata rispetto a quella di competenza della stazione appaltante (vale a dire la corresponsione del compenso). In alternativa, l'operatore economico potrebbe agire nei confronti della stazione appaltante mediante l'azione di arricchimento ex art. 2041 del codice civile, al fine di ottenere la condanna della stazione appaltante a corrispondere una somma di denaro a titolo di indennizzo, corrispondente al depauperamento subito dall'operatore economico.

Entrambi tali rimedi, tuttavia, da un lato devono essere azionati dinanzi al giudice civile, con l'evidente dilatazione dei tempi e delle spese che l'operatore economico deve sostenere e, dall'altro, non consentono il ripristino dell'equilibrio contrattuale e la prosecuzione del contratto stesso, comportando, nel caso di accoglimento della domanda, il venir meno del contratto stipulato e l'eventuale necessità di indire una nuova procedura di affidamento con ripercussioni particolarmente negative se riferite in particolare agli interventi previsti dal PNRR, per i quali peraltro risulterà fondamentale portare a soluzione il tema delle revisioni prezzi e delle compensazioni, che tocca non soltanto il settore dei lavori ma anche quello della progettazione, chiamato a redigere i computi metrici sulla base di prezziari aggiornati. Abbiamo più volte affermato la necessità che l'Anac o i Dicasteri competenti mettano a punto appositi contratti-tipo per evitare o ridurre i contenziosi.

Abbiamo apprezzato che in sede di delega per la riforma del codice dei contratti pubblici sia stata accolta questa nostra sollecitazione, ma si potrebbe valutare l'opportunità di anticiparne l'attuazione in questo provvedimento.

Oltre al tema della riduzione dei contenziosi, forieri anche di rallentamenti sull'intera fase approvativa dei progetti e sulla successiva fase di esecuzione dei lavori, poniamo poi quello dell'adozione di **schemi organizzativi contrattuali innovativi in special modo per gli interventi di maggiore complessità**: si deve riflettere se sia opportuno immaginare schemi contrattuali innovativi (come i "contratti collaborativi") che vincolino tutti gli operatori pubblici e privati al raggiungimento dell'obiettivo del rispetto di tempi e costi e, se possibile, sul contenimento del contenzioso, anche con premi acceleratori sulla scia dei modelli che prevedono bonus sul risultato (KPI).

Sarebbe opportuno valutare, nei progetti più complessi, la possibilità di ricorrere (inserendo norme ad hoc nella legislazione dettata per il PNRR) ad un **modello innovativo che possa vedere il progettista che predispone la progettazione esecutiva operare al fianco della stazione appaltante e non dell'impresa di costruzioni**: chi ha predisposto il progetto definitivo potrebbe essere chiamato a lavorare sull'esecutivo con la stazione appaltante e poi l'impresa realizzerà l'appalto di sola esecuzione.

Questo modello innovativo, peraltro analogo a modelli già ampiamente adottati nel campo dei grandi appalti privati, può essere sviluppato con l'applicazione della digitalizzazione (BIM) e consentirebbe di contrarre le fasi di progettazione pre appalto offrendo comunque, nel corso della esecuzione delle opere, la precisione e il dettaglio tipico della progettazione esecutiva, garantendo la stazione appaltante sui tempi e sulla qualità dell'opera.

2.5 L'applicazione dell'art. 47 sulla parità di genere, l'occupazione giovanile e la disabilità

L'articolo 10 del disegno di legge tocca il tema dell'applicazione dei contenuti dell'articolo 47 del decreto-legge 77 che ha introdotto una particolare attenzione all'occupazione giovanile, femminile e alla disabilità.

Si tratta di una scelta del nostro legislatore che condividiamo appieno e che si pone nel solco dei principi cardine dell'attuazione del Next Generation UE, di cui il Governo italiano si è giustamente fatto carico prevedendone l'applicazione nella disciplina sui contratti pubblici.

L'articolo 10 del disegno di legge, anche in questo caso correttamente, inserisce la certificazione relativa a questi temi nell'ambito della disciplina che assicura una riduzione delle garanzie che si devono prestare nell'ambito degli appalti pubblici.

Da diversi associati riceviamo però alcune segnalazioni che riteniamo possa essere utile riportare al fine di intervenire in questa sede.

In particolare ci viene segnalato come elemento generale una scarsa contestualizzazione rispetto alla tipologia di appalto specifico (servizi di ingegneria architettura) e di operatore economico (studi professionali e società di ingegneria e architettura sono ben diverse nella struttura occupazionale rispetto, ad esempio, alle imprese di costruzioni). In altre parole nella fase applicativa le stazioni appaltanti, stante la genericità delle prescrizioni di legge e delle indicazioni di Anac e Presidenza del Consiglio, stanno perdendo il punto di vista generale abbracciando solo quello di una parte delle nostre associate

Emerge quindi l'esigenza di specificare e chiarire alcuni punti mettendo in condizione le stazioni appaltanti di applicare le norme in modo più pertinente e specifico rispetto all'oggetto dei contratti.

Nel dettaglio ci viene segnalato, ad esempio, che la partecipazione alla gara è possibile soltanto avendo già il personale necessario ed esperto per svolgere l'incarico; quindi il tema di assumere o meglio occupare – come alcuni bandi specificano – persone nuove per l'esecuzione di quel lavoro in caso di vincita non sembra che abbia particolare ragion d'essere se deve prevalere soltanto l'esperienza e la capacità.

Inoltre, va considerato che il settore dell'ingegneria e dell'architettura è costituito prevalentemente da liberi professionisti, quindi servirebbe a nostro avviso un approfondimento legato a queste figure auspicabilmente con l'Anac ma a seguito di un'ampia consultazione pubblica.

Per il tema specifico della parità di genere, ci viene segnalato che le percentuali (anche se solo premianti) andrebbero calate nella realtà del mondo professionale italiano (e comparate alle percentuali di laureate iscritte ad Inarcassa, non laureate in architettura ed ingegneria in generale e anche con un focus sulle donne ingegneri).