



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



Ufficio Legislativo

SENATO DELLA REPUBBLICA

Disegno di legge n. 345

(conversione in legge del decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176, recante misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica, c.d. decreto "Aiuti *quater*")

Audizione presso la Commissione 5° Bilancio

Osservazioni OICE

Roma, 29 novembre 2022



In linea generale il giudizio sul testo è positivo. Rispetto ai profili di maggiore interesse associativo rilevano soprattutto le norme di cui agli articoli 9 e 10.

Di seguito alcune proposte di modifica.

1) Realizzazione lavori Superbonus

All'articolo 9, dopo il comma 1, aggiungere il seguente comma 1-bis:

"1-bis. All'Art. 10 bis del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina, convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2022, n. 51:

- al comma 1, lettera a) dopo le parole *"ad imprese"* aggiungere le seguenti parole: *" , anche raggruppate o consorziate"* e alla fine aggiungere il seguente periodo: *"E' ammesso l'utilizzo del contratto di avvalimento di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modifiche e integrazioni."*;
- al comma 1, lettera b) dopo le parole *"ad imprese"* aggiungere le seguenti parole: *" , anche raggruppate o consorziate"* e alla fine aggiungere il seguente periodo: *"E' ammesso l'utilizzo del contratto di avvalimento di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modifiche e integrazioni."*;
- al comma 2, dopo le parole *"esclusivamente alle imprese"* aggiungere le seguenti parole: *" , anche raggruppate o consorziate"* e alla fine aggiungere il seguente periodo: *"E' ammesso l'utilizzo del contratto di avvalimento di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modifiche e integrazioni"*.

Motivazione

Si rileva che il DL n. 21 del 21 marzo 2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 51 del 20 maggio 2022, non inquadra compiutamente il perimetro normativo a cui conformarsi per la realizzazione di lavori per il superbonus nel 2023. Sono sorti infatti dubbi in sede interpretativa in relazione alla possibilità che possano essere utilizzati gli istituti del raggruppamento di imprese, del consorzio e del contratto di avvalimento previsto dall'articolo 89 del codice dei contratti pubblici. Il chiarimento si ritiene opportuno dato l'elevato rischio al quale il committente dei lavori (pensiamo ad esempio ai condomini) sarebbe esposto in caso di non corretta applicazione della norma in questione (non riconoscimento dell'incentivo fiscale) La proposta ha quindi lo scopo di rendere oltremodo esplicito il dettato normativo, facendo diretto riferimento alle norme vigenti dei contratti pubblici in materia di attestazione SOA e all'utilizzo del contratto di avvalimento disciplinato , dei raggruppamenti temporanei e delle forme consortili previste dalla legislazione vigente.

2) Prestazioni professionali svolte e mancata realizzazione dei lavori

All'articolo 9, comma 1, è aggiunta la seguente lettera:

c-bis) dopo il comma 15 aggiungere il seguente: "15-ter. Per gli interventi di cui al presente articolo, per i quali è stata presentata CilaS o altra richiesta autorizzativa per l'acquisizione del titolo abilitativo, entro il termine perentorio del 25 novembre 2022, nel caso in cui alla data del 31 dicembre 2023 non siano stati svolti i lavori e il committente non si sia reso disponibile a corrispondere gli onorari relativi alle spese tecniche maturate alla suddetta data, i compensi maturati per le fasi di progettazione eseguite, come risultanti dall'incarico affidato e documentate attraverso le fatture emesse, potranno essere detratte nella misura del 110%,".

Motivazione

Nella disciplina vigente non è regolata la fattispecie, che si stima possa essere assai frequente, in cui i professionisti incaricati nei mesi scorsi abbiano svolto attività di progettazione per interventi che, successivamente, non potranno essere eseguiti per cause a loro non imputabili come ad esempio per la mancanza di cessionari. Infatti, in considerazione dell'attuale sostanziale blocco delle cessioni dei crediti e considerata la diligenza a cui il professionista incaricato è tenuto in ordine al rispetto degli impegni contrattuali sottoscritti con i committenti, quest'ultimo si potrà trovare esposto, a fronte del lavoro effettuato, in ragione del mancato introito delle competenze professionali (tipicamente, sarà molto improbabile che un condominio finirà per riconoscere quanto dovuto per il lavoro svolto a fonte della mancata realizzazione dei lavori). A tale proposito si ritiene di particolare importanza tutelare il settore professionale da una perdita economica grave, in quanto molti professionisti e società si vedrebbero costretti a completare le progettazioni di numerosissimi interventi (ed a sostenerne i costi) dei quali non si ha alcuna ragionevole certezza che vengano realizzati e per i quali, se non realizzati, si determineranno perdite economiche di certa insostenibilità.

3) Supporti al RUP per realizzare nei tempi previsti gli interventi del PNRR

All'articolo 10, dopo il comma 1, aggiungere il seguente comma:

"1-bis. Al fine del rispetto dei tempi di realizzazione degli interventi previsti dal PNRR e dal Piano nazionale per gli investimenti complementari di importo stimato superiore alla soglia di applicazione della normativa europea ovvero nel caso di appalti di particolare complessità in relazione all'opera da realizzare o alla specificità dell'intervento che richiedano valutazioni e competenze altamente specialistiche, anche di project management, finalizzate al costante controllo di tempi e costi dell'intervento, la stazione appaltante conferisce appositi incarichi di project management a supporto del Responsabile unico del procedimento per tutta la durata della procedura di esecuzione degli interventi. Tali incarichi aventi ad oggetto l'alta

sorveglianza sullo svolgimento della fase progettuale ed esecutiva, in coordinamento con il direttore dei lavori e gli altri soggetti incaricati di funzioni tecniche, amministrative e legali, hanno come obiettivo principale il rispetto dei tempi e dei costi programmati e sono affidati a soggetti in possesso di adeguate esperienze pregresse secondo le procedure previste dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 e, preferibilmente, attraverso la stipula di accordi quadro."

Motivazione

La proposta va contestualizzata all'interno di quanto sta emergendo rispetto alle difficoltà di attuazione del PNRR. La NaDEF 2022 indica che nel periodo 2020-2021 sono stati spesi soltanto 5,5 miliardi sui 18,5 programmati, ovvero meno di un terzo di quanto originariamente previsto nel DEF 2021. Per l'anno in corso è previsto un dimezzamento della spesa rispetto a quanto ipotizzato nel DEF di aprile scorso: dei 29,4 miliardi di euro se ne spenderanno probabilmente soltanto 15. Di conseguenza, la spesa dei 26,7 miliardi di mancate attuazioni nel triennio 2020-2022 è rinviata agli anni successivi, con un aumento consistente nel biennio 2025-2026. A queste considerazioni vanno aggiunte quelle che riguardano la carenza di alcuni materiali: l'Ance ha quantificato i maggiori costi per le imprese derivanti da rincari e carenza di materiali in circa il 35% in più rispetto ai prezzi già aggiornati a inizio 2022.

Infine va dato atto delle recentissime analisi espresse venerdì scorso dall'Ufficio parlamentare di bilancio in ordine all'adesione ai bandi per i nuovi asili da parte degli enti locali: la riapertura dei bandi, resasi necessaria per consentire una maggiore adesione degli Enti non sarà esente da conseguenze perché - si legge nel Focus dell'UPB - "ha determinato un ritardo nell'inizio delle fasi successive a quelle di chiusura degli stessi. Tale slittamento richiede che l'aggiudicazione dei lavori avvenga in tempi più rapidi".

Si tratta di un focus settoriale, ma che dà un quadro molto evidente dei rischi sottesi a questa fase di realizzazione del Piano, soprattutto in caso di inerzia delle stazioni appaltanti.

Dal nostro punto di vista, l'Osservatorio trimestrale sulle gare Pnrr di progettazione evidenzia - comunque- una netta accelerazione nell'aggiudicazione dei contratti che porteranno alla redazione dei progetti, per potere approvarli nei prossimi mesi e partire con le gare di lavori.

Tutto questo sposta l'attenzione sulle fasi successive all'approvazione dei progetti, quando cioè si inizieranno a realizzare i lavori; questo tenendo anche conto che la ridotta capacità di spesa registrata finora finirà - come detto - per spostare agli anni 2025 e 2026 l'attuazione di un numero cospicuo di opere.

Le disposizioni del decreto-legge - ad esempio in materia di interventi stradali e autostradali - danno qualche utile indicazione per contenere i tempi di approvazione, ma non è scontato che portino a risultati positivi.

Rimane invece del tutto inefficace e generico l'approccio alla fase di esecuzione degli interventi, quella fase che vedrà sempre più interventi avviati con ritardo e che dovranno essere gestiti da Uffici

tecnici che con tutta probabilità non saranno riusciti a formare tutto il personale che con grande difficoltà si sta assumendo.

In questo quadro si ritiene opportuno pensare - in via generale - ad interventi normativi che incidano con determinazione almeno nella fase successiva di attuazione degli interventi, per dare modo, soprattutto ad enti locali e a stazioni appaltanti poco strutturate, di avere al proprio fianco strutture di supporto altamente specializzate in grado di tenere sotto controllo tempi e costi.

La disposizione è quindi finalizzata a promuovere l'utilizzo da parte dei RUP di incarichi di supporto aventi ad oggetto attività come quelle riconducibili alla nozione di *project management*, essenziali per il ferreo controllo di tempi e costi e per assicurare la massima efficacia della spesa pubblica. Si stima infatti che l'utilizzo nel campo privato di tali supporti garantisca una riduzione degli extra costi di un appalto nell'ordine del 25/30 per cento. Si prevede in particolare un obbligo in tale senso per interventi di importo superiore alla soglia di applicazione della normativa europea (oltre i 5,4 mln.).

4) Adeguamento compensi per la revisione dei computi metrici o della contabilità lavori

All'articolo 10, dopo il comma 2, aggiungere il seguente comma:

2-bis. All'articolo 26 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2022, n. 91, dopo il comma 1 aggiungere il seguente comma:

1-bis. Ai soggetti affidatari di incarichi di progettazione e/o di direzione lavori che abbiano provveduto, dall'entrata in vigore della presente legge, a redigere o ad aggiornare i computi metrici estimativi di progetto o la contabilità dei lavori ai sensi di quanto disposto dai commi 1, 2 e 3 del presente articolo, le stazioni appaltanti corrispondono, in applicazione del decreto ministeriale 17 giugno 2016, un compenso ulteriore rispetto a quanto previsto nell'originario contratto, anche in ottemperanza al principio dell'equo compenso.

Motivazione

La previsione si giustifica in base all'esigenza di garantire al progettista o al direttore dei lavori il riconoscimento di un compenso per un'attività esterna ed ulteriore rispetto agli obblighi derivanti dal vincolo contrattuale (da questi già adempiuti) e, dunque, non compresa nel calcolo del corrispettivo contrattualmente previsto, nel rispetto del principio dell'equo compenso e conformemente a quanto stabilito di recente dall'Autorità nazionale anticorruzione con il Comunicato del Presidente dell'8 novembre 2022 che ha ribadito come *"...qualsiasi prestazione non espressamente considerata deve ritenersi al di fuori del vincolo contrattuale e potrà essere richiesta in corso di esecuzione nei limiti in cui è consentito all'amministrazione esercitare lo ius variandi. Pertanto anche le richieste di aggiornamento del computo metrico estimativo di progetto o della contabilità dei lavori che pervengano successivamente alla loro redazione e consegna entro i termini contrattuali pattuiti devono considerarsi attività aggiuntive che devono essere remunerate in modo corrispondente alle ulteriori attività effettivamente svolte."*



In particolare, quindi, le stazioni appaltanti, una volta effettuato l'adeguamento dell'importo dei lavori in base a quanto previsto dalla norma del decreto-legge 50/2022, applicheranno il decreto del Ministero della giustizia 17 giugno 2016 calcolando la differenza fra il nuovo importo e quello inizialmente previsto nel computo metrico e su quell'importo differenziale applicare l'aliquota Qcl.07 della tavola Z-2 del decreto, concernente le variazioni delle quantità dei progetti in corso di esecuzione. Per quanto riguarda la direzione dei lavori la stazione appaltante applicherà invece il compenso relativo alla voce "Qcl.09" o "Qcl.10" relativa alla contabilità dei lavori, sempre del Decreto del Ministero della giustizia del 17 giugno 2016.

A.M./U.L.
28.11.2022