



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



CONFINDUSTRIA

Ufficio Legislativo

A.S. n. 564

“Conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2023, n.13, recante disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”

Senato della Repubblica

Commissione Bilancio

Osservazioni e Proposte emendative OICE

Roma, 6 marzo 2023



1. Premessa: L'attuazione del PNRR nel 2022, gare per 3,5 mld. di attività tecniche che attiveranno 45 mld. di lavori

Il **Report Oice PNRR** che la nostra Associazione presenta ogni tre mesi, consente di fare un bilancio su tutte le procedure di gara rilevate nell'intero 2022 che si riferiscono a interventi a valere su risorse PNRR e PNC, focalizzando l'attenzione sull'ultimo trimestre dell'anno appena conclusosi (1° ottobre al 31 dicembre 2022), confrontandone i risultati con il 3° trimestre del 2022.

I bandi per soli **servizi di architettura e ingegneria (SAI)** – progettazione, supporti al RUP, direzione lavori, collaudi e assistenze tecniche – dopo la partenza in tono minore dell'ultimo trimestre del 2021, nel corso del 2022 hanno visto una **crescita costante**, con un picco nel trimestre estivo, si è passati dal minimo di 179 bandi, per 172,8 milioni di euro, del primo trimestre al massimo di 806 bandi, per 1.116,99 milioni di euro del terzo trimestre 2022. Infine i bandi rilevati nel **IV° trimestre 2022** sono stati 621, con un valore di 760,0 milioni di euro. E' innegabile che il passaggio di testimone dal Governo Draghi al Governo Meloni abbia avuto qualche ricaduta anche sull'attività di gara, esplosa nel terzo trimestre e in leggero calo negli ultimi tre mesi del 2022.

In ogni caso rimane il dato generale di un ingente volume di servizi di ingegneria e architettura messi in gara, al netto degli appalti integrati nell'ultimo anno: **1.968 bandi per 2.437,0 milioni di euro di valore, corrispondenti a 20,1 mld. di lavori**. Se si aggiunge a questo dato anche il valore della progettazione esecutiva, molto ingente, affidata con gli appalti integrati (appalto di progettazione esecutiva e realizzazione di lavori) pari a **718 bandi di appalto integrato per un valore della progettazione esecutiva di circa 1,1 mld.**, che porteranno alla realizzazione di **lavori per 24,8 mld.** – si arriva ad un **totale generale di circa 3,5 mld. di attività tecniche messe in gara nel 2022, che attiveranno 45 mld. di lavori**, per un totale di 2686 procedure, fra appalti di servizi e appalti integrati. Stando al valore della sola **progettazione** si parla di **2 mld. (2,044 milioni) di euro messi in gara nell'intero 2022**.

Si tratta di un dato estremamente significativo, se confrontato con il valore di tutta la progettazione messa in gara nell'anno precedente, il 2021, rispetto al quale l'Osservatorio Oice aveva rilevato affidamenti per un totale annuo di 1,167 milioni.

L'incremento percentuale portato quindi nel 2022 dal PNRR, per quanto attiene alla sola progettazione affidata singolarmente o nell'ambito di appalti integrati, **è stato di oltre il 75% per un valore assoluto di 877 milioni di euro.**

Come a dire che nel 2022 la **domanda pubblica di progettazione è aumentata di oltre tre quarti rispetto al volume totale del 2021.**

Mese	n.	Valore dei servizi	Valore dei lavori
Anno 2022			
Gennaio	24	48.870.337	289.627.496
Febbraio	60	39.554.228	1.119.318.866
Marzo	104	122.972.199	1.151.297.197
Totale I° trimestre 2022	188	211.396.764	2.560.243.559
Aprile	175	400.161.291	3.666.579.338
Maggio	133	67.511.939	873.350.517
Giugno	119	62.251.297	2.297.255.953
Totale II° trimestre 2022	427	529.924.527	6.837.185.808
Luglio	602	1.398.922.071	7.846.012.835
Agosto	220	96.479.194	1.357.622.528
Settembre	142	67.595.744	1.855.550.810
Totale III° trimestre 2022	964	1.562.997.009	11.059.186.173
Ottobre	333	665.141.229	4.878.954.589
Novembre	224	148.672.102	8.177.763.254
Dicembre	550	453.844.368	11.530.497.028
Totale IV° trimestre 2022	1.107	1.267.657.699	24.587.214.871
Confronto % IV e III trimestre 2022	14,8%	-18,9%	122,3%
Totale anno 2022	2.686	3.571.975.999	45.043.830.411

La legislazione speciale prevista dal Governo per gli interventi del PNRR ha fatto molto per velocizzare le gare, anche lasciando sul campo qualche presidio di trasparenza (vedasi affidamenti diretti fino a 139.000 di servizi tecnici), con una probabile accelerazione dei tempi di aggiudicazione.

Emblematici anche i dati del Gruppo FS diffusi ad inizio anno e relativi a tutte le procedure (servizi e lavori): Rfi ha aggiudicato contratti per 10,5 miliardi e ha bandito 283 gare per 21 miliardi di lavori; Anas ne ha aggiudicate per 4,6 miliardi e ha emesso bandi per altre 25 per un importo complessivo sempre di 4,6 miliardi.

Bandi PNRR per Stazione appaltante - bandi SAI e appalti di servizi e lavori

Tipologia di stazione appaltante	Confronti percentuali tra III° e IV° trimestre			Totale anno 2022		
	n.	Valore dei servizi	Valore dei lavori	n.	Valore dei servizi	Valore dei lavori
Amm. ni dello Stato (centrali e periferiche)	-53,6%	-41,0%	13,5%	758	2.446.064.225	14.154.875.183
Consorzi, comunità montane e altro	200,0%	151,4%	502,8%	35	11.027.227	293.823.800
Province	156,0%	127,2%	375,2%	110	27.043.840	659.106.178
Regioni	-27,7%	-35,0%	15,6%	248	247.120.891	2.634.336.722
Ospedali USL ASL	89,7%	103,7%	194,3%	138	40.542.344	626.614.360
Università ed enti di ricerca	-75,0%	-31,3%	-13,4%	14	6.600.851	134.250.694
IACP	148,5%	2,3%	-84,7%	146	121.765.677	3.346.524.653
Concessionarie e privati sovvenzionati	109,6%	190,3%	585,3%	197	399.520.341	16.920.499.495
Comune sotto 5.000 ab.	89,6%	41,9%	62,4%	191	27.955.650	298.203.727
Comune 5.000-100.000 ab.	48,8%	11,1%	32,0%	649	117.846.892	1.554.907.374
Comune sopra 100.000 ab.	333,3%	609,8%	6069,0%	38	14.790.829	291.126.700
Comune capoluoghi di regione	150,0%	478,2%	1089,5%	162	111.697.230	4.129.561.526
Totale	14,8%	-18,9%	122,3%	2.686	3.571.975.999	45.043.830.411

OICE UFFICIO STUDI

L'accelerazione nella fase di gara è quindi cosa positiva perché i dati sulle aggiudicazioni rilevati dal nostro Osservatorio ci dicono che, per opere ordinarie, quando **una gara di progettazione viene esperita in tempi rapidi e non è soggetta a contenziosi, si arriva a stipulare il contratto in circa 6/7 mesi dalla pubblicazione del bando**. Successivamente il progetto va redatto, approvato e messo a base di gara per affidare alle imprese i lavori, che poi andranno eseguiti e collaudati.

Molto è stato fatto anche nella fase di gara per aiutare le stazioni appaltanti (con un ruolo rilevante di Invitalia), ma molto anche si è fatto per velocizzare gli iter autorizzativi dei progetti, a livello normativo, con i vari decreti di semplificazione.

Prova ne sia il lavoro del Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici unitamente alla Commissione speciale VIA, in attuazione del decreto-legge semplificazioni 77/2021 che ha imposto una forte riduzione dei tempi. Forse altre norme arriveranno anche con il nuovo Governo.

Come più volte detto, infatti, 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).

Bandi PNRR per attività tecniche in numero e valore pubblicati nel 2022

Numero dei bandi	I° trim	II° trim	III° trim	IV° trim	Tot. 2022	% III° e IV° trim.
Bandi di progettazione	66	82	185	177	510	-4,3%
Bandi di progettazione e direzione lavori	80	178	446	212	916	-52,5%
Bandi per altri servizi di architettura e ingegneria	33	102	175	232	542	32,6%
Totale numero	179	362	806	621	1.968	-23,0%

OICE UFFICIO STUDI

Valore dei servizi	I° trim	II° trim	III° trim	IV° trim	Tot. 2022	% III° e IV° trim.
Bandi di progettazione	19.381.014	22.801.397	31.513.659	53.803.784	127.499.854	70,7%
Bandi di progettazione e direzione lavori	118.468.620	275.102.377	751.978.502	421.786.589	1.567.336.088	-43,9%
Bandi per altri servizi di architettura e ingegneria	34.975.828	89.269.353	333.498.555	284.428.455	742.172.191	-14,7%
Totale valore servizi	172.825.462	387.173.127	1.116.990.716	760.018.828	2.437.008.133	-32,0%

OICE UFFICIO STUDI

Sarà tutta da verificare infine la risposta degli enti attuatori, nella fase esecutiva degli interventi, vero banco di prova per il rispetto dei tempi. In quella sede, quando si dovranno aprire i cantieri, soprattutto quelli più complessi, si misurerà l'efficacia delle iniezioni di nuove professionalità negli uffici tecnici delle Amministrazioni.

L'Oice da tempo sottolinea come si dovrebbe già preparare questa fase mettendo a disposizione degli enti attuatori supporti di *project management* per aiutare i RUP nel controllo di tempi e costi delle commesse.



Intanto rileviamo che i supporti ai RUP sono in clamoroso aumento con un + 161% di importi fra quarto e terzo trimestre 2022, segno di una qualche significativa esigenza reale.

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

2.1 Il rispetto dei tempi e dei costi si ottiene 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; 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.

Tutto questo dipende peraltro anche dalla **mancanza 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.

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 esterne**, 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.

2.4 Ripristinare un minimo livello di concorrenza e qualità negli affidamenti tecnici

Nel campo dell'edilizia scolastica il disegno di legge, all'articolo 24 comma 3, prevede l'innalzamento della soglia per gli affidamenti diretti fino a 215.000 euro, cioè fino alla soglia di applicazione delle norme europee.

In base ai dati del nostro Osservatorio relativi al 2022 questo significherebbe, per le attività di progettazione (ad esempio), prevedere procedure ad evidenza pubblica soltanto per il 35% di tutte le procedure di gara.

In un ambito così sensibile anche per i profili di sicurezza si ritiene pertanto necessario proporre il seguente emendamento che riporta al livello iniziale dei 75.000 la soglia fino alla quale è consentito evitare il ricorso alla concorrenza procedendo con "chiamata diretta".

2.5 La parità di genere, giusta esigenza da applicare correttamente

Ci viene segnalata come elemento generale relativo all'applicazione della disciplina prevista dall'articolo 47 del DL 77/2021, 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 in alcuni casi alcuni bandi presuppongono di fatto che la partecipazione alla gara sia possibile soltanto avendo già



in organico 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 aggiudicazione della commessa 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 infine 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).

3. Le proposte di emendamento

- All'articolo 24, comma 2:

- a) le parole *“in misura non superiore al 3 per cento”* sono sostituite dalle parole *“in misura non superiore al 2 per cento”*;
- b) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: *“ovvero ricorrono a soggetti esterni, con le procedure previste dal presente decreto, nel limite massimo dei compensi stabilito dal presente comma e nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 42 del codice dei contratti”*.

Motivazione

Si ritiene opportuno ridurre dal 3 per cento al 2 per cento la soglia massima degli oneri riconoscibili alle strutture dell'amministrazione interessata o delle altre amministrazioni pubbliche e alle società da esse controllate per l'attività di supporto a sindaci, presidenti delle province e delle città metropolitane che operano con i poteri dei commissari straordinari, al fine di allineare la disposizione con la soglia del 2 per cento per gli incentivi per funzioni tecniche prevista dall'articolo 113 del decreto legislativo n. 50/2016.

Si ritiene inoltre opportuno richiamare altresì il ricorso a soggetti esterni secondo le procedure semplificate previste per gli interventi finanziati con risorse del PNRR, così da favorire anche il ricorso a supporti non solo di committenza ma anche di project management forniti da soggetti privati.

- All'articolo 24, dopo il comma 2, aggiungere il seguente comma:



“2-bis. Nel caso di appalti o di lavori pubblici di importo stimato superiore a 20 milioni di euro, ovvero nel caso di appalti di particolare complessità in relazione all’opera da realizzare o alla specificità dell’intervento che richiedano necessariamente valutazioni e competenze altamente specialistiche, anche di project management finalizzate al costante controllo di tempi e costi dell’intervento, il responsabile unico del procedimento propone alla stazione appaltante di conferire appositi incarichi di project management a supporto dell’intera procedura o di parte di essa, da individuare sin dai primi atti di gara. Tali incarichi aventi 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 ai soggetti di cui all’articolo 46 in possesso di adeguate esperienze pregresse secondo le procedure previste dal presente codice.”.

Motivazione

Si ritiene opportuno 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 dei 20 milioni di euro. Con questa modalità il RUP potrà avere al suo fianco un soggetto in grado di fornire competenze che lo possano aiutare nei compiti soprattutto di gestione delle commesse. Si tratta di “importare” standard del mercato internazionale e del mercato privato, per raggiungere la maggiore efficienza del processo a supporto della PA, necessitata dalla sempre maggiore complessità degli interventi, anche connessi all’attuazione del Pnrr.

- All’articolo 14, dopo il comma 4, aggiungere il seguente comma:

“4-bis. All’articolo 1, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni con legge 11 settembre 2020, n. 120, sono apportate le seguenti modificazioni:

- alla lettera a) le parole “139.000 euro” sono sostituite dalle seguenti “75.000 euro”;
- alla lettera b) le parole “139.000 euro” sono sostituite dalle seguenti “75.000 euro”.

Motivazione



L'innalzamento della **soglia per gli affidamenti diretti**, da 75.000 a 139.000 già aveva determinato (fonte Osservatorio Oice/informatel) una riduzione del numero delle gare di oltre il 33% e in valore di circa il 29%. Al di là di questi dati, anche in considerazione del fatto che in questi affidamenti la stazione appaltante è legittimata anche a non richiedere il possesso di requisiti concernenti esperienze pregresse, si ritiene opportuno ridurre la soglia, innalzata a 215.000 euro nel disegno di legge, portandola a 75.000, a maggiore tutela della trasparenza degli affidamenti e della qualità della progettazione che in un settore delicato e sensibile come è quello dell'edilizia scolastica, appare ancora più rilevante.

- All'articolo 24, comma 4, dopo le parole "*decreto-legge n. 22 del 2020*" sono aggiunte le seguenti "*, ad eccezione della deroga all'articolo 95, comma 3 ivi prevista,*".

Motivazione

Si ritiene opportuno mantenere l'obbligo di aggiudicazione tramite il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa dei contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 40.000 euro, nonché dei contratti di servizi e forniture con notevole contenuto tecnologico o con carattere innovativo di importo pari o superiore a 40.000 euro, previsto dall'articolo 95, comma 3 del D.lgs. n. 50/2016, al fine di evitare che gli accordi quadro stipulati da Invitalia S.p.A. siano aggiudicati secondo il criterio del minor prezzo, a discapito della qualità del progetto e delle prestazioni oggetto di affidamento.

Roma, 6 marzo 2023