



Oggetto: Osservazioni sull'articolo 12 del D.L. 47/2014

L'articolo 12 del decreto-legge 47/2014, nel delegare il Ministero delle infrastrutture a definire la disciplina per le lavorazioni superspecialistiche, colma opportunamente il vuoto normativo determinatosi a seguito del parere del Consiglio di Stato n. 3014 del 26 giugno 2013 recepito nel DPR 30 ottobre 2013. Da diversi mesi infatti, anche a causa della mancata conversione dei decreti c.d. "Salva Roma", si sono determinate enormi incertezze nelle stazioni appaltanti. La norma – di cui è auspicio che non siano modificati i contenuti di impostazione generale - scongiura quindi ulteriori problemi derivanti dall'incertezza del quadro normativo, evitando il prodursi di un contenzioso che rischierebbe di bloccare molti interventi.

Si evidenzia anche la necessità di mettere a punto anche una disciplina transitoria che faccia salvi gli effetti dei bandi di gara prodottisi fra il ritiro del D.L. 151 e l'emanazione del decreto ministeriale (da varare entro il 29 aprile) , comprendendosi in tale lasso di tempo anche quello intercorrente fra pubblicazione del decreto 47 e emanazione del d.m.

L'articolo 12 e il decreto di prossima emanazione da parte del Ministero delle infrastrutture che, stando alle indiscrezioni circolate in questi giorni, dovrebbe vedere una netta riduzione della elencazione delle categorie specialistiche a qualificazione obbligatoria e delle c.d. superspecialistiche, potrebbero quindi rappresentare una opportuna soluzione di mediazione per risolvere un problema che dura ormai da più di tre anni.

Il settore della progettazione ha interesse a che la questione venga risolta al più presto, dal momento che in sede di redazione della progettazione posta a base di gara^{si} deve potere indicare con chiarezza e certezza giuridica la natura e le caratteristiche delle singole lavorazioni

Infine, in prospettiva e in vista del recepimento delle direttive europee in materia di appalti pubblici, occorre però sottolineare che tutta la disciplina della qualificazione delle imprese, come prevede anche in questo caso opportunamente l'articolo 12, dovrà essere rivista tenendo conto anche delle norme delle direttive in materia di subappalto, che – anche attraverso l'indicazione dei sub affidatari e il pagamento diretto del subappaltatore su richiesta di quest'ultimo – sembrano tutelare maggiormente le piccole e medie imprese rispetto ai rapporti con l'appaltatore.

16.3.2014



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



CONFINDUSTRIA

POSIZIONE OICE SUI PROBLEMI DELLA CATEGORIA

L'analisi del mercato: cosa non funziona

Il settore dell'ingegneria, in Italia, è in grave crisi, per il **basso livello di investimenti**, sia nel settore pubblico che in quello privato, ma anche per una serie di **disfunzioni** alle quali bisognerebbe porre rimedio:

- a) tra quelle di tipo strutturale che incidono soprattutto sull'**efficacia e sull'efficienza della spesa pubblica** - va preliminarmente considerato che dal 2006 ad oggi - con la liberalizzazione dell'appalto integrato - si è accentuata di molto la tendenza ad appaltare i lavori sulla base di **una progettazione preliminare assolutamente insufficiente** a garantire la qualità del costruito.

Rilevanti le **conseguenze negative su tutto il sistema delle opere pubbliche**:

- **aumento dei costi dell'opera**: mancando una buona progettazione di partenza, i budget dell'amministrazione ed i prezzi degli appalti sono basati su dati non reali e quindi soggetti ad incrementarsi man mano che i lavori vanno definendosi con riserve ed eccezioni di vario tipo in fase esecutiva; va segnalato che l'aumento dei costi riguarda tutte le opere pubbliche, dalle piccole alle grandi infrastrutture;
- **aumento dei tempi di esecuzione dell'opera**: il contenzioso che ne deriva non giova al rispetto dei programmi che soffrono ritardi anche di anni. La legge Merloni era, da questo punto di vista, una buona legge, perché tutelava la centralità del progetto e del progettista, principi che negli anni sono stati sviliti da una miriade di provvedimenti e vedeva nel R.U.P una sorta di project manager a garanzia dei tempi e dei costi di realizzazione dell'opera. Il tutto determina poi **ritardi nei pagamenti dei progettisti spesso legati in maniera assurda e illogica allo stato di avanzamento dei lavori**;
- **spreco di risorse**: inoltre, la liberalizzazione dell'appalto integrato porta con sé che in ogni gara le imprese, con i progettisti, devono investire risorse economiche e professionali per fare tanti progetti definitivi quanti sono i concorrenti; poi sarà solo una impresa a vincere e un solo progettista a potere vantare quella referenza. Tante risorse sprecate per un solo affidamento;

- b) le stazioni appaltanti stimano in maniera inappropriata la base d'asta - eludendo l'applicazione del d.m. 143/2013 nell'80% dei casi - e non applicano l'obbligo di fissare un limite di ribasso economico, come prevede il dpr 207/2010;

- c) l'innalzamento della soglia per affidamenti diretti da 20.000 euro a € 40.000 euro e l'introduzione di procedure più flessibili e discrezionali fino a 100.000 euro hanno determinato fenomeni di parcellizzazione nel mercato oltre i 100.000 euro, che infatti negli ultimi quattro anni ha visto una contrazione del 40% nel numero di gare e del 25% in valore;
- d) gli **eccessivi ribassi** con cui si aggiudicano le gare (media dei ribassi al 40% con punte anche del 70/80%) e rispetto ai quali le amministrazioni non riescono a procedere ad esclusioni, oltre a danneggiare in maniera impropria il regime di corretta concorrenza, incidono negativamente sulla qualità dei servizi erogati e quindi sulla buona riuscita degli investimenti. Dalla scarsa qualità dei servizi di ingegneria erogati derivano conseguenze negative sui costi e sui tempi di completamento delle opere e sulla crescita del contenzioso;
- e) l'utilizzo degli appalti integrati avviene senza nessuna protezione del ruolo dei progettisti. Il progettista opera in posizione assolutamente subordinata e debole rispetto alle imprese di costruzioni che, anche e a maggiore ragione dopo l'abrogazione delle tariffe, hanno imposto risibili rimborsi spese, ben lontani dal rispetto di un minimo di equità del compenso, coinvolgendoli anche dal punto di vista delle responsabilità in gara e in sede di esecuzione del contratto. Va inoltre considerato che **il progettista chiamato dall'impresa a produrre in gara un progetto definitivo nella maggior parte dei casi non potrà utilizzare quel progetto** (se non vincitore della gara) come referenza e questo costituisce un ulteriore problema;
- f) **gli affidamenti disposti dagli enti che operano nei settori speciali** (acqua, energia e trasporti) **avvengono in regimi riservati senza la necessaria trasparenza.**

Il basso livello di investimenti ha comportato, da un lato, una drastica riduzione degli affidamenti di progettazione e servizi connessi (- 46% in valore dal 2005 ad oggi) e dall'altro ha incentivato il ricorso al cosiddetto "**in house engineering**", sia con un **maggiore utilizzo degli incentivi** a progettare all'interno delle pubbliche amministrazioni (ex art. 92 del Codice, con l'incentivo pari al 2% dell'importo dell'opera), sia con la prassi degli **affidamenti diretti** a società pubbliche, università, centri di ricerca.

In questa situazione **molte piccole e medie società d'ingegneria si sono ridimensionate o hanno dovuto chiudere, con una perdita di esperienza e conoscenza non certo recuperabile in futuro.**

Soltanto le società che lavorano all'estero sono in grado di fronteggiare la difficilissima situazione italiana.

Le proposte: cosa fare

Occorrono interventi importanti, da attuare con rapidità, se si vuole fermare questo declino, che ad oggi appare irreversibile e che spingerà all'estero una ancora più larga fetta delle nostre professionalità e dei nostri giovani professionisti.

La parole d'ordine dovrebbe essere: **centralità del progetto e del progettista per una migliore qualità della progettazione e per rendere efficace e efficiente la spesa pubblica.**

In sintesi sono queste le proposte che potrebbero da subito invertire il trend negativo di questi ultimi anni:

- prevedere che la **regola generale sia l'affidamento a terzi della progettazione** e che la P.A. progetti soltanto se in possesso di tecnici qualificati come lo devono essere i progettisti esterni;
- riformare il **ruolo della Pubblica Amministrazione**, che deve essere centrata sulla fase di **studio e programmazione** degli interventi e sul controllo (anche incentivate): è fondamentale avere accurati studi di fattibilità che orientino coerentemente le allocazioni delle risorse, avere D.P.P. (documenti preliminari alla progettazione) accurati in modo da rendere la gara efficace e finalizzata alla soluzione qualitativamente migliore;
- spostare l'**incentivo del 2%** a favore delle pubbliche amministrazioni sulle sole fasi di **programmazione e controllo**, oppure ridurlo sensibilmente;
- ritornare all'**appalto integrato sul progetto definitivo** e solo per i casi in cui ciò è necessario (opere di rilevante importo e complessità), per il resto occorre affidare i lavori sul progetto esecutivo;
- rendere obbligatorio, negli appalti integrati, il **pagamento diretto del progettista** da parte della stazione appaltante e individuare soluzioni adeguate per utilizzare le referenze progettuali maturate con le imprese di costruzioni;
- **disincentivare i ribassi eccessivi e anomali** prevedendo l'obbligo (oggi è una facoltà) di aprire le offerte economiche soltanto se le offerte tecniche hanno superato una determinata soglia di punteggio prefissata negli atti di gara;
- eliminare l'obbligo di remunerare le stazioni appaltanti dei **costi di pubblicazione dei bandi di gara** sui quotidiani;
- promuovere, con incentivi, la formazione di **reti e di consorzi stabili** anche per fare crescere i giovani professionisti e favorire l'internazionalizzazione delle organizzazioni di ingegneria;
- prevedere che le **università** e gli **enti di ricerca** si occupino di istruzione e non di gare di appalto.

15.4.2014