

# oice

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



CONFINDUSTRIA

## *Commissione 8<sup>a</sup> Lavori Pubblici, Comunicazioni del Senato della Repubblica*

# INDAGINE CONOSCITIVA SULL'APPLICAZIONE DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

**Audizione dell'OICE**

**Roma, 28 novembre 2018**



Representing  
FIDIC in Europe



## 1. Premessa: il mercato è in crescita, va evitato il rischio di un blocco degli appalti

La necessità di rendere effettiva la spesa in investimenti in conto capitale e, segnatamente, in opere pubbliche impone interventi migliorativi in termini non solo di **accelerazione e di snellimento** delle procedure, ma anche di **certezza e chiarezza delle regole**, che devono essere il più possibili stabili nel tempo.

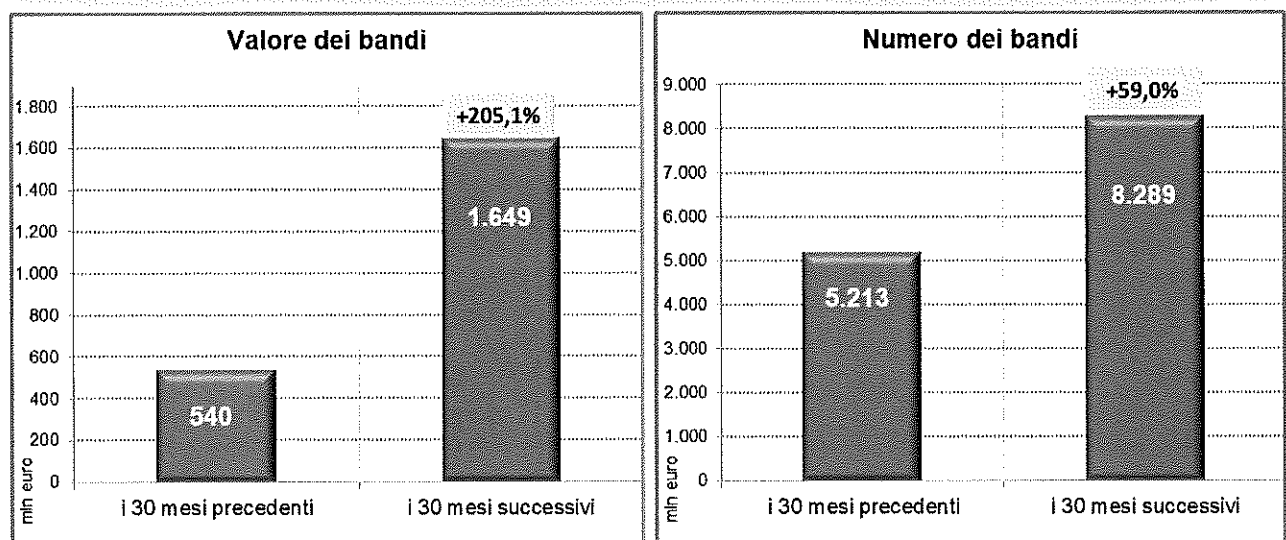
Il tema della **ristrutturazione del codice** è certamente uno dei punti da affrontare, ma riteniamo che anche altri temi debbano essere oggetto di attenzione se si vuole scaricare a terra, traducendoli in lavori, gli investimenti stanziati: dai cosiddetti **“tempi di attraversamento”**, all’**efficienza dell’operato delle stazioni appaltanti** che, ad esempio, chiedono 60 giorni per predisporre un progetto complesso per poi aggiudicarlo in un anno, al sistema dei **controlli ex post**.

Ogni intervento di riforma del codice dei contratti pubblici deve inoltre tenere conto della necessità di **non introdurre elementi di freno alla domanda pubblica** che potrebbero avere effetti deleteri anche sulla crescita del PIL: **la riforma deve aiutare il mercato e non frenarne lo sviluppo**.

In questo momento, nonostante tutto, registriamo un **trend di crescita della domanda**: da due anni e mezzo per la progettazione e da un anno nel settore dei lavori. Secondo il nostro osservatorio OICE/Infomatel i **bandi di progettazione nel 2017 sono cresciuti del 26,6% in numero e del 149,7% in valore**, rispetto al 2016, ma anche nei **primi dieci mesi del 2018** il valore dei bandi per progettazione è **ancora in aumento**: 522,8 milioni di euro, **+7,5%** rispetto all’analogo periodo del 2017, ancorché il numero sia sostanzialmente rimasto invariato.

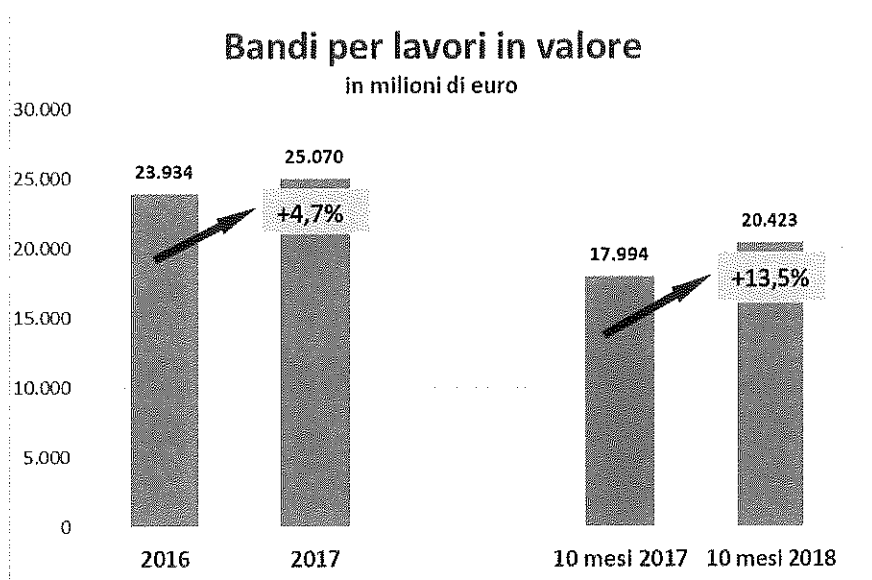
**Dalla data di entrata in vigore del Codice appalti** (d. lgs. 50/2016 del 19 aprile 2016) a tutto ottobre 2018, il numero dei bandi è stato di 8.289, **+59,0%**, e il valore complessivo è stato pari a 1.649 milioni di euro, **+205,2%** rispetto ai 30 mesi precedenti l’entrata in vigore del d. lgs. 50/2016.

### Bandi di progettazione - Andamento prima e dopo l'entrata in vigore del Codice Appalti (aprile 2016)



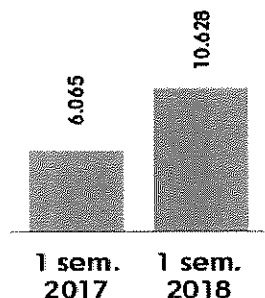
L'aumento del mercato dell'ingegneria e dell'architettura, a distanza di 30 mesi dall'obbligo di affidare i lavori sulla base del progetto esecutivo, già nel 2017 ha dispiegato i suoi effetti nel settore dei lavori, sia pure con un fisiologico ritardo dovuto alla necessità di redigere i progetti esecutivi.

In base ai dati Cresme, nel 2017, rispetto al 2016, si è registrato un **incremento del 10,6% nel numero dei bandi e del 4,7% nel valore**. Dopo i primi 10 mesi del 2018 si assiste ad un **aumento del 31,2% in numero dei bandi e del 13,5% per i valori**, con una particolare accelerazione da parte dei comuni, per un **totale di oltre 20 miliardi messi in gara nel 2018**.



D'altro canto anche il dato sulle **aggiudicazioni di appalti di lavori** oltre un milione di euro conferma che ormai si è in fase di rilancio e che i progetti esecutivi realizzati dopo aprile 2016 si traducono non solo in bandi, ma anche in contratti per le imprese. Le aggiudicazioni nei primi **sei mesi del 2018** registrano: **+ 43% in numero e + 75% in valore** sui primi sei mesi del 2017.

### Aggiudicazioni per lavori





Si tratta di numeri che certificano il **rilancio del mercato di interesse per professionisti e società di ingegneria** e che trovano la loro ragione nell'obbligo di affidare lavori sulla base di progetti esecutivi e senza ricorso all'appalto integrato.

Il settore delle progettazioni, dopo un decennio di lacrime e sangue, conosce quindi due anni di forte e lusinghiero impulso che sta dando **ossigeno ai professionisti ed alle società del settore**.

In questo quadro dobbiamo però esprimere anche in questa sede, la **grande preoccupazione** rispetto alla scelta del Governo di promuovere con l'articolo 17 della legge di bilancio all'esame della Camera, l'istituzione di una **Centrale per la progettazione di opere pubbliche**.

Sembra evidente lo scollamento tra realtà e normazione. E' chiaro che la paventata istituzione di questo ennesimo Ente non riuscirà in alcun modo a rilanciare gli investimenti in opere pubbliche, ma determinerà, come primo effetto, una fortissima frenata. Senza dire che ci appare anacronistico, inefficiente e antieconomico internalizzare la progettazione e la direzione lavori di opere pubbliche, in controtendenza a quanto avviene nel resto d'Europa e dei Paesi industrializzati e modernamente organizzati. L'unico effetto certo è che si bloccherà la domanda, rallentando la spesa in investimenti, fallendo l'obiettivo di crescita del PIL che abbiamo promesso alla UE e questo avrà pesanti ricadute anche nel settore dei lavori dove fra qualche mese non arriveranno più progetti. Abbiamo stimato che si perderanno migliaia di posti di lavoro nelle nostre aziende che oggi assorbono migliaia di giovani professionisti. Chiediamo con forza la soppressione della norma perché non produrrà nulla di buono.

Crediamo in uno Stato che non debba progettare o fare direzione lavori come nei secoli passati, ma in uno Stato che sappia pianificare, programmare, monitorare e fare eseguire nei tempi e nei costi le opere appaltate; compiti questi che potrebbero giustificare - sì - una centrale di programmazione e monitoraggio, una centrale di "project management" che garantisca i risultati, piuttosto che lanciarsi in attività che si trovano sul mercato a livelli qualitativi ben diversi.

## **2. Riforma organica o intervento mirato? Partiamo da alcuni punti fermi da preservare**

L'OICE ritiene che sia assolutamente necessario **procedere a semplificazioni procedurali e a miglioramenti della normativa** vigente al fine di rendere più efficace la traduzione di alcuni principi che riteniamo utili per realizzare opere in tempi certi e a costi prestabiliti e per assicurare una costante crescita del mercato pubblico.

Una **nuova legge delega avrebbe l'effetto di rallentare l'azione delle PP.AA.** e conseguentemente comprometterebbe la crescita della domanda pubblica che, invece, deve essere sostenuta.

**Deleteria** sembra essere poi la **strada dell'abrogazione del Codice**, che avrebbe il solo effetto di bloccare un comparto economico nel quale sono previsti investimenti pari a 140 miliardi di risorse aggiuntive nei prossimi 15 anni e che, come detto, nonostante tutto, risulta in una fase di espansione della domanda.

Riteniamo in particolare che siano assolutamente da **salvaguardare i seguenti principi del codice dei contratti pubblici:**

**a) Separazione fra progettazione e costruzione: no all'appalto integrato liberalizzato**

L'attuale disciplina, che limita fortemente l'appalto integrato, tutela il principio della **centralità del progetto esecutivo** a garanzia di qualità, tempi e costi per evitare l'indecoso fenomeno delle varianti e delle riserve.

Il principio generale della **separazione dei ruoli fra progettista e costruttore** rappresenta un elemento di assoluta trasparenza, a garanzia e nell'interesse di tutti gli operatori del settore e della qualità del progetto.

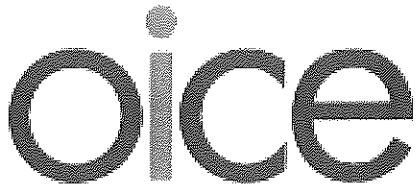
Immaginare, nel nome della semplificazione, di fare predisporre i progetti esecutivi alle imprese, annacquando l'obbligo di affidare i lavori sulla base di un progetto esecutivo, significherebbe **mettere in pericolo la terzietà del progettista, che lavora per e nell'interesse della stazione appaltante**. Senza contare che spessissimo, demandare gli esecutivi alle imprese non significa nient'altro che far subappaltare comunque gli esecutivi dalle imprese agli stessi progettisti. Dove sarebbe l'effetto "liberatorio" o di accelerazione della spesa? L'effetto ottenuto sarebbe solamente quello di costringere nuovamente il progettista ad operare sotto l'egida dell'impresa, a minor prezzo, quindi a discapito della qualità, con una forte limitazione della propria "terzietà" a garanzia del committente e della comunità.

**Non è vero poi che con l'appalto integrato si evita il contenzioso** perché l'impresa avrà tutto l'interesse ad inserire elementi per fare riserve che, poi, la stazione appaltante accetterà necessariamente per non ammettere che il progetto definitivo che ha predisposto, approvato e validato non andava bene. Così come **i presunti snellimenti della fase approvativa non hanno trovato alcun riscontro nella realtà** per due principali ragioni: la modifica (a volte radicale) nelle scelte/decisioni della SA; le forti differenze di importo opere tra base di gara e progetto sviluppato dall'appaltatore. Queste ragioni portano a lunghi ed accesi confronti per la validazione ed approvazione del progetto esecutivo. Anche sul fronte della presunta riduzione delle riserve l'esperienza di anni di applicazione dell'appalto integrato dimostra che le motivazioni per presentare riserve permangono, a cominciare dal livello del progetto posto a base di gara, per sua natura meno definito e quindi passibile di recriminazione per mancanze o inesattezze.

**b) Riduzione del numero delle stazioni appaltanti e loro qualificazione**

L'eccessivo numero di stazioni appaltanti è fonte di disomogeneità applicative e di enormi oneri per gli operatori economici che spesso sono costretti a tenere conto di regole e prassi operative diverse. E' quindi necessario mantenere l'obiettivo di accorpamento e aggregazione della domanda. Allo stesso modo è necessario confermare la disciplina sulla qualificazione delle stazioni appaltanti che deve essere al più presto perfezionata con l'emanazione del DPCM previsto dal Codice.

**c) Piena e rapida attuazione della disciplina dei commissari di gara esterni alla stazione appaltante, qualificati, indipendenti e scelti con sorteggio. L'obbligo di commissari esterni, remunerati adeguatamente e attentamente selezionati dall'ANAC che li indica alla**



stazione appaltante per il sorteggio, rappresenta una ineludibile garanzia di trasparenza a tutela in primis delle stazioni appaltanti.

- d) **Massima trasparenza dell'azione amministrativa e concorrenza fra gli operatori economici.** La previsione di sistemi ad evidenza pubblica, più o meno proceduralizzati, al di sopra dei 40.000 euro ha garantito lo sviluppo di un mercato più trasparente e concorrenziale, a tutela dell'interesse pubblico e della collettività. Il paventato ritorno ad un uso quasi generalizzato della procedura negoziata rischierebbe di innescare fenomeni di opacità, in danno degli operatori economici che agiscono correttamente sul mercato e che intendono competere in termini di qualità e innovazione.
- e) **Scelta del progettista con l'OEPV e non con il criterio del prezzo più basso.** Le offerte dei prestatori di servizi di ingegneria e architettura devono essere valutate con riguardo alla qualità delle soluzioni proposte e non con riguardo al solo elemento prezzo che, purtroppo, anche con l'OEPV finisce sempre per essere, sia pure limitatamente ad un peso ridotto, l'elemento spesso decisivo nell'aggiudicazione del contratto (oggi il ribasso medio nella gare con OEPV è di circa il 39%);
- f) **Inapplicabilità alla fase progettuale dell'incentivo del 2% per i tecnici della P.A.** Va premesso che il compito principale della P.A. deve continuare ad essere quello di programmare e controllare, lasciando al mercato la redazione dei progetti. Questo anche e soprattutto alla luce delle innovazioni tecnologiche (vedasi obbligo dal primo gennaio 2019 di predisposizione di progetti in BIM): come già detto, sarebbe assolutamente anti-economico strutturare uffici tecnici da destinare a queste attività. Quindi la Pubblica Amministrazione deve essere formata e aggiornata per programmare e controllare l'iter di esecuzione dei lavori (e soprattutto per validare i progetti), lasciando al mercato lo svolgimento di servizi tecnici altamente specialistici e qualificati come i servizi di ingegneria e architettura che richiedono una rilevante multidisciplinarietà. In termini generali non si comprende poi per quali ragioni i pubblici dipendenti, che già sono remunerati per lo svolgimento delle loro attività di istituto, debbano anche essere incentivati (solo per programmazione e controllo e per formare il personale tecnico in relazione all'obbligo di BIM).
- g) **Stima dei corrispettivi a base di gara con il c.d. "decreto parametri".** L'introduzione dell'obbligo di applicazione del decreto 17 giugno 2016 (c.d. decreto parametri) ha consentito la riduzione di comportamenti delle stazioni appaltanti tesi a sottostimare le prestazioni da affidare e ha ridato slancio alla domanda pubblica. Ancora c'è molto da fare perché permene una quota di circa il 40% dei bandi in cui si applica in modo scorretto il decreto.
- h) **Divieto di gratuità della prestazione per garantire il decoro del progettista.** Ancora oggi si vedono bandi di gara che non prevedono corrispettivi per i professionisti affidatari ma soltanto meri rimborsi spese nel presupposto che l'affidamento è elemento di promozione del soggetto che riceve l'incarico. Tutto questo viola la legge sull'equo compenso e penalizza soprattutto i giovani professionisti e le piccole organizzazioni di ingegneria che si affacciano sul mercato.

### 3. I limiti del Codice dei contratti e i punti da correggere

Diversi punti del codice dei contratti hanno determinato **criticità**, ma bisogna discernere con attenzione le **vere** criticità da quelle **presunte** e che nascono da profonde resistenze, soprattutto dell'apparato pubblico e delle amministrazioni, in alcuni casi restie a rispondere ad importanti sfide in termini di efficienza e qualificazione tecnico-professionale.

Emerge poi la necessità di una **semplificazione delle procedure** al fine di rendere efficace la spesa in investimenti.

Due sono stati i problemi fondamentali che ha scontato il codice del 2016:

- l'assenza di una congrua disciplina transitoria;
- la "scommessa" sulla soft law.

In particolare, immaginare la **sostituzione del regolamento con *best practices* e soft law**, strumenti propri del mondo anglosassone basato su principi diametralmente opposti a quelli che caratterizzano il nostro ordinamento giuridico, **è stata una scelta errata**. Così come pensare che si potesse attuare un codice con oltre 60 provvedimenti di dettaglio. L'esigenza di **certezza e cogenza delle regole** è essenziale per il funzionamento di un sistema normativo complesso come è quello dei contratti pubblici. La "soft law", nonostante l'impegno dell'ANAC che ha dovuto revisionare dopo solo un anno le linee guida già emesse, non sembra adatta ad un sistema come quello italiano dove nella maggiore parte dei casi le stazioni appaltanti e gli operatori hanno necessità di regole certe.

Si ritengono quindi **necessari e prioritari** i seguenti interventi:

a) **Ripristinare il Regolamento di attuazione**. Si ritiene necessario **accorpare i provvedimenti di attuazione del codice in un testo unico regolamentare** che, con il contributo anche di ANAC, raccolga in un unico *corpus* regolamentare le linee guida dell'Autorità e i provvedimenti finora emessi a livello amministrativo. Il ritorno a norme regolamentari cogenti e, si spera, stabili nel tempo consentirebbe di avere certezza del diritto e minore contenzioso.

b) **Snellire le procedure approvative**

Ormai è imprescindibile intervenire per **facilitare al massimo la cantierizzazione dei lavori abbattendo al massimo i cosiddetti "tempi di attraversamento" legati alle fasi approvative** e dedicando tempo alla definizione del progetto esecutivo.

Nelle migliori esperienze internazionali si impiega molto tempo nella fase di progettazione, affinando le soluzioni e, nei casi di opere più complesse, anche acquisendo il necessario consenso della collettività. La fase approvativa in capo alle amministrazioni è comunque sempre inferiore a quella necessaria a produrre il progetto esecutivo da porre a base di gara. La fase di esecuzione dei lavori, poi, è caratterizzata da un tempo molto inferiore a quello impiegato a progettare ed è caratterizzata da limitati imprevisti e aumenti di costi.

In Italia questo non avviene e spesso non solo la fase approvativa è eccessivamente dilatata ma anche la realizzazione dell'opera dura molto di più delle fasi precedenti.

Si impone quindi un intervento sul procedimento di approvazione con, ad esempio, una **revisione del ruolo del Cipe** che ne circoscriva i compiti alla programmazione e al controllo, eliminando il ruolo di approvazione dei progetti da ricondurre al Consiglio superiore dei lavori pubblici per quanto di competenza. Occorre **eliminare i duplici passaggi decisionali** sia tra i ministeri, sia presso la Corte dei Conti. Occorre anche snellire attraverso l'adozione di **piattaforme digitali da applicare ai procedimenti autorizzativi e approvativi**.

- c) **Rendere certi i tempi di svolgimento delle gare:** è necessario responsabilizzare la P.A. e ripristinare condizioni di parità fra amministrazione pubblica e operatori economici: come il concorrente deve inviare le offerte entro un termine perentorio, così le stazioni appaltanti devono concludere le operazioni di gara entro termini certi (contenziosi permettendo). Occorre quindi **definire un lasso di tempo**, anche il doppio di quello richiesto per formulare le offerte, **entro il quale inderogabilmente la stazione appaltante - a pena di nullità di tutto il procedimento - deve concludere i suoi lavori**. Infine va vietata l'indizione di gare in pendenza di ricorsi.
- d) **Rafforzare l'ANAC per rendere efficace il precontenzioso**  
L'utilità indiscussa dei pareri di precontenzioso ANAC, sotto il profilo dell'effetto deflattivo del contenzioso di fronte al Tar, ha come contraltare negativo quello dei tempi in cui l'Autorità rende i pareri. Occorre quindi **rafforzare l'ANAC affinché possa svolgere in maniera più celere questo importante ruolo** che deve affiancare altri importanti compiti quali la redazione di bandi-tipo e contratti-tipo (recependo quelli emessi da FIDIC a livello internazionale) e soprattutto il controllo delle dinamiche del mercato e la vigilanza collaborativa.
- e) **Accordi quadro per servizi di ingegneria e architettura**  
L'applicazione degli accordi quadro nel settore dei servizi di ingegneria e architettura disposta dal decreto legislativo 50/2016, ha visto concentrarsi su questo strumento procedurale (che assicura una certa continuità di lavoro all'aggiudicatario e molta flessibilità alla stazione appaltante) una parte sensibile della domanda pubblica: fra 2016 (89,2 milioni per 38 gare) e 2017 (280,2 milioni per 83 gare) l'aumento della quota di accordi quadro sul totale della domanda è stato pari a 168% in numero e al 214% in valore: Nei primi 9 mesi c'è stato un calo del 25% in numero e del 41% in valore sul 2017 (166 milioni).  
L'esperienza applicativa di questi anni conferma **l'utilità dello strumento, ma anche la necessità di introdurre alcuni correttivi** nell'ambito dei settori ordinari.  
In particolare occorre:  
**determinare l'oggetto degli affidamenti** – per casi di **ripetitività e standardizzazione delle prestazioni** – che devono essere effettuati nell'arco della durata dell'accordo, **stimando correttamente i corrispettivi** con riferimento alla tabella Z2 del d.m. 17.6.2016 (c.d. decreto parametri); in tale modo si evitano successive rinegoziazioni in fase di attivazione dei singoli contratti;





- prevedere che la stazione appaltante sia vincolata ad **attivare ogni anno almeno il 75% del valore annuale dell'accordo**;
- **applicare la cauzione definitiva sui singoli contratti attuativi** e non sull'importo globale dell'accordo.

**f) Ribassi eccessivi: "punteggio soglia", limite prezzo al 20%, o prezzo fisso**

I ribassi medi delle gare di progettazione si collocano sul 40%, con punte anche del 60/70%. I ribassi eccessivi mortificano la qualità delle offerte. E' necessario **riportare il livello massimo di punteggio per l'offerta economica al 20%** (oggi al 30%) come previsto prima del decreto 56/2017. Una misura importante per ridurre l'impatto del prezzo all'interno dell'OEPV sarebbe poi l'obbligo di applicare il **punteggio soglia per le offerte economiche**: si aprono le buste economiche soltanto per le offerte che abbiano superato un predeterminato punteggio per la valutazione tecnica. Più in generale e nella normativa di dettaglio si ritiene necessario che siano date indicazioni affinché siano utilizzate formule per la massima riduzione del peso delle offerte di maggiore ribasso attraverso l'applicazione di formule "bilineari". Infine si fa presente la possibilità, in alternativa, di **esperire gare con prezzo fisso e invariabile** (calcolato sulla base del c.d. "decreto parametri"), ipotesi peraltro contemplata anche dall'articolo 67, comma 2 della direttiva UE 24/2014.

**g) Semplificare l'aggiudicazione degli appalti di lavori**

Premessa la necessità di ribadire che l'OEPV deve essere mantenuta per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, per il settore dei lavori si potrebbe valutare l'innalzamento da 2 milioni **fino alla soglia UE di 5,4 mln** della possibilità di **utilizzo del criterio del prezzo più basso con metodo "antiturbativa"** per l'aggiudicazione di appalti di lavori pubblici di sola esecuzione, mantenendo fermo il principio generale dell'affidamento sulla base di un progetto esecutivo posto a base di gara in tutti gli altri casi.

**h) Consultazione preliminare sul progetto esecutivo per evitare varianti e riserve.**

Tenuto fermo il principio dell'affidamento dei lavori sulla base del progetto esecutivo, si ritiene comunque opportuno introdurre meccanismi che riducano i motivi di contenzioso fra progettista e impresa e la possibilità di chiedere modifiche alla progettazione esecutiva. La finalità ultima dell'intervento è quella di dare **certezza giuridica ai rapporti fra i vari soggetti coinvolti nella filiera delle costruzioni** e realizzare il principio di economicità ed efficienza della spesa pubblica. A tale fine potrebbe essere utile recuperare il contenuto dell'articolo 112 - bis del decreto 163/2006 che prevedeva l'obbligo (per opere di particolare rilievo e importo, ma si potrebbe valutarne l'applicazione per intervento oltre la soglia UE dei 5,4 milioni di lavori) di una **consultazione preliminare** (presente il progettista e il validatore) **sul progetto posto a base di gara dell'appalto di sola esecuzione**; similmente si potrebbe immaginare una consultazione analoga anche a valle dell'aggiudicazione, fra aggiudicatario, progettista, validatore e stazione appaltante. In tale sede le imprese prequalificate che dovranno presentare offerta verrebbero chiamate ad esprimere le proprie valutazioni sul progetto proponendo eventuali modifiche (da gestire ex art. 106 del codice dei contratti) e con



divieto di presentare riserve e proporre varianti successivamente alla presentazione dell'offerta. Analoga procedura potrebbe essere prevista anche per le gare di servizi di ingegneria e architettura.

**i) Facilitare la partecipazione alle gare e eliminare la terna dei subappaltatori**

Occorre ridurre gli oneri amministrativi per gli operatori economici (e gli obblighi di acquisizione d'ufficio da parte delle stazioni appaltanti) mettendo al **più presto on-line la banca dati delle referenze necessarie per partecipare alle gare (BDNOE)**, semplificando la non felice esperienza di Avcpass, anche per assicurare controlli rapidi e certi sui requisiti dei concorrenti. Sempre nell'ottica della semplificazione occorre eliminare l'obbligo di indicazione della terna di subappaltatori, nei casi in cui è ammesso il subappalto all'interno di affidamenti di servizi di ingegneria e architettura.

**l) Promuovere il ricorso a servizi di *project and construction management***

L'esigenza di assicurare la massima efficacia ed efficienza della spesa pubblica e quindi di evitare spreco di denaro pubblico, può essere raggiunta attraverso l'applicazione di tecniche di controllo dei tempi e dei costi affidate a ***project manager***, così come accade nel settore delle costruzioni con committenza privata. Per fare ciò occorre agire con un piano di formazione del personale della P.A. e, parallelamente, introdurre **l'obbligo di nomina di un *project manager* esterno alla P.A. e a suo supporto del RUP, per opere complesse e di particolare importanza (es. oltre 100 milioni)**, scelto con procedure ad evidenza pubblica, come avviene usualmente a livello internazionale e nel settore privato, per garantire tempi e costi dell'investimento.

**m) Incentivo del 2% e qualificazione dei dipendenti tecnici della P.A**

In via preliminare occorre ribadire che un eventuale ritorno all'incentivazione della progettazione comporterebbe la riattivazione di pratiche poco trasparenti e al limite della legalità che troppo spesso si sono viste in passato e deprimerebbe la ripresa del mercato dell'ingegneria e architettura con nocumento incalcolabile soprattutto per i giovani professionisti e per i piccoli studi professionali.

Viceversa esiste una **esigenza di formazione dei RUP come project manager** e in generale la necessità di assicurare un ampio piano di **formazione professionale per i tecnici delle amministrazioni** che dovranno confrontarsi con la "lettura" e gestione di progetti realizzati secondo processi di Building Information Modelling rende prioritario destinare le risorse dell'incentivo di cui all'articolo 113 su queste esigenze. A tale andrebbe valutato di **eliminare l'incentivo del 2% per l'attività di direzione lavori spostando sul RUP e sul suo staff** affinché possa essere valorizzata la funzione di gestione delle procedure in relazione al rispetto di tempi e costi.

Altrettanto opportuno potrebbe essere valutare se ampliare la quota che, in base all'art. 113 comma 4, viene destinata alle spese per la dotazione di software tecnici di interfaccia per la gestione delle progettazioni e dell'esecuzione dei lavori in BIM (oggi pari a 0,20% del fondo di cui al comma 2 dell'art. 113 del codice dei contratti pubblici).



In ogni caso occorre che per gli incarichi di direzione lavori e altre attività tecniche svolti dagli uffici delle PP.AA., i soggetti incaricati di tali attività documentino gli stessi requisiti tecnico-professionali di esperienza relativi ad interventi analoghi che sarebbero richiesti in caso di affidamento a terzi.

**n) Garantire effettiva dignità al progettista nel rapporto con la stazione appaltante**

Il rapporto fra operatore economico e stazione appaltante è assolutamente squilibrato a favore della seconda. Occorre **definire schemi di convenzione sulla base di contratti-tipo** specifici predisposti dall'ANAC seguendo anche le prassi internazionali (ad esempio quelle più usate che fanno capo alla FIDIC). A monte bisogna poi **intervenire sulla quantificazione della base d'asta**. L'obbligo di applicazione del **d.m. "parametri"** (17.6.2016) sta dispiegando positivi effetti, ma occorre da un lato **adeguarlo alle prestazioni rese in B.I.M.** e dall'altro, renderlo maggiormente cogente l'applicazione dell'obbligo prevedendo **la nullità delle stime in violazione del citato d.m.** Inoltre occorre incidere in maniera più significativa sulle condizioni di svolgimento dell'incarico per evitare posizioni squilibrate fra committente e operatore economico incaricato delle attività di ingegneria e architettura. In particolare occorre da un lato **assicurare l'effettiva previsione nella convenzione degli acconti** e delle modalità di pagamento dei corrispettivi.

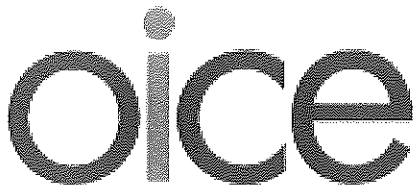
**o) Evitare che i massimali di polizza r.c. professionale siano barriera all'accesso**

Le direttive UE e il codice hanno stabilito che si può provare il requisito di capacità economico-finanziaria (alternativo al fatturato quinquennale per servizi) con la produzione di una polizza assicurativa r.c. professionale. Ciò per agevolare la partecipazione alle gare anche e soprattutto delle P.M.I. e dei professionisti e studi che si affacciano sul mercato. Ciononostante, le amministrazioni, in questi ultimi mesi hanno applicato questa possibilità chiedendo massimali commisurati all'importo dei lavori (invece che a quello dei servizi) con il risultato di restringere eccessivamente la partecipazione alle gare. E' necessario quindi prevedere che il **massimale della polizza non superi l'importo del servizio da affidare**, così come avviene nel resto d'Europa.

**p) Eliminare il balzello del rimborso delle spese di pubblicità dei bandi:** dal primo gennaio 2013 le imprese e i professionisti che vincono gare di appalto e di concessione sono tenute a rimborsare alle stazioni appaltanti i costi sostenuti per la pubblicità sui quotidiani, nei sessanta giorni successivi all'aggiudicazione. La pubblicità sui quotidiani rappresenta esclusivamente una forma di finanziamento agli stessi a carico degli aggiudicatari dei contratti: si trovino altre forme o si preveda che torni ad essere, come era, un onere a carico della Pubblica Amministrazione. Peraltro quest'obbligo non esiste in nessun'altra parte del mondo.

In subordine, si ritiene opportuno ridurre l'impatto di questa disciplina fissando dei tetti massimi così da evitare che il rimborso a carico dell'affidatario incida in misura tale da annullare del tutto l'utile di impresa.

**q) Fare rispettare la disciplina sui ritardati pagamenti:** in attesa delle decisioni UE sul ricorso per l'abolizione dello *split payment* per le imprese, occorre snellire le procedure di



rimborso affinché gli operatori economici non debbano fallire per mancati incassi da parte della P.A.. Il ritardo medio dei pagamenti della P.A. nel 29,7% dei casi è pari a 3 mesi, per il 45,7% dei casi fino a 9 mesi, mentre per il 24,6% è oltre i 9 mesi con punte anche di 15 e 18 mesi.

**r) Gestire correttamente gli strumenti di flessibilità e snellimento della progettazione**

Occorre dare qualche indicazione ai RUP nell'applicazione della norma del codice che consente, in una corretta ottica di semplificazione e flessibilità delle fasi progettuali, di **sopprimere uno o più livelli della progettazione**. Inoltre, per mantenere adeguati livelli di qualità progettuale, si ritiene opportuno che - laddove venga utilizzata la facoltà di riduzione dei livelli (con l'obbligo previsto dalla stessa norma che i contenuti del livello soppresso siano comunque presenti nel successivo livello progettuale) - sia comunque riconosciuto un corrispettivo per le attività che il progettista ha svolto e i cui contenuti devono comunque essere inseriti nel progetto successivo.

**s) Eliminare l'avvalimento nei consorzi stabili e ammettere il "cumulo alla rinfusa"**

Non ha senso alcuno prevedere il ricorso all'avvalimento con riguardo all'utilizzabilità dei requisiti delle imprese consorziate non designate per l'esecuzione. Il consorzio stabile è comunque un soggetto tendenzialmente unico che deve potersi qualificare con la somma dei requisiti di tutte le consorziate, come accade per le associazioni temporanee di imprese.