



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



CONFINDUSTRIA

**PROGETTARE E REALIZZARE INFRASTRUTTURE IN ITALIA:  
LE PROPOSTE OICE PER UNIFORMARSI ALLE PROCEDURE PIÙ  
EFFICACI DEI PAESI INDUSTRIALIZZATI**

**Roma  
23 ottobre 2007**

**“Rilanciare le opere pubbliche”**

# **PROGETTARE E REALIZZARE INFRASTRUTTURE IN ITALIA:**

## **LE PROPOSTE OICE PER UNIFORMARSI ALLE PROCEDURE PIÙ EFFICACI DEI PAESI INDUSTRIALIZZATI**

### **1. PREMESSA**

Il quadro generale che si evince dalla rilevazione OICE condotta sulla normativa e sulle prassi in uso nei più importanti paesi europei può essere riassunto in alcuni dati fondamentali:

- a) a livello europeo si assiste ormai da anni ad una sempre maggiore attenzione alla fase di programmazione degli interventi finalizzata anche alla razionalizzazione della spesa pubblica;
- b) in tutti i paesi emerge una profonda attenzione al momento progettuale e al dialogo con il progettista, con una particolare cura nella messa in gara di progetti che siano stati validati e controllati accuratamente;
- c) a parte il Regno Unito, negli altri paesi (Francia, Germania e Spagna) si assiste all'affidamento separato di progettazione ed esecuzione dei lavori in media per più del 70% circa dei contratti affidati (in Francia e Germania siamo quasi al 90%);
- d) l'affidamento congiunto si registra negli appalti integrati per circa il 5% e nelle procedure di PPP per circa il 20%;
- e) la disciplina del contraente generale è stata recepita in Italia con modalità che non si riscontrano negli altri paesi europei;
- f) la procedura ristretta rappresenta il modello di affidamento più in uso, soprattutto nel Regno Unito, in Francia e in Spagna, diversamente da quanto accade in Germania ove si assiste al ricorso prevalente alla procedura aperta;
- g) il criterio di aggiudicazione più usato è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa con l'elemento del prezzo prevalente rispetto agli altri elementi di valutazione.

Alcune considerazioni a parte merita la situazione del Regno Unito, dove da diversi anni sono state investite molte risorse nel processo di revisione delle procedure di affidamento al fine di raggiungere un incremento della concorrenza, dell'innovazione (principalmente progettuale) e della qualità relazionale fra le parti.

Emblematico di tale processo di riforma è l'impiego del c.d. ECI (Early Contractor Involvement), una sorta di "dialogo competitivo" con una progressiva riduzione degli offerenti, per fasi successive, da 8 a 4 e poi a 2 sulla base di elementi di qualità, esperienza, capacità propositiva e disposizione collaborativa, con aggiudicazione all'80% per gli elementi qualitativi del progetto e il 20% al prezzo.

L'analisi del quadro normativo generale rilevato nei quattro paesi scelti per l'indagine può quindi offrire spunti per portare all'attenzione degli operatori del settore un insieme di proposte che contribuiscano a migliorare il funzionamento complessivo del settore delle opere pubbliche, oggetto di ripetuti e ancora non compiuti interventi normativi, sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

## 2. LE PROPOSTE OICE

Ad avviso dell'OICE, prendendo spunto anche da quanto rilevato a livello europeo, gli **elementi problematici** sui quali occorre intervenire per individuare delle soluzioni efficaci sono:

- **la ancora forte presenza del settore pubblico nell'ingegneria e nell'architettura che ha dimostrato essere fonte di scarsa efficienza;**
- **la centralità della progettazione, non ancora raggiunta, e la necessità di ricondurre l'uso dell'appalto integrato a fattispecie comuni a quelle in uso a livello europeo, nonché di implementare la fase di validazione dei progetti;**
- **l'opportunità del ripristino della procedura ristretta come metodo per la selezione qualitativa e professionale;**
- **la mancata risoluzione del problema delle anomalie delle offerte economiche;**
- **i limiti del sistema di aggiudicazione del prezzo più basso, che deve essere superato per garantire qualità ed efficienza della spesa pubblica;**
- **la mancanza di una cultura del PMC.**

Vediamo quindi, punto per punto, quali possono essere le soluzioni da adottare per tentare di risolvere le criticità di cui sopra.

### 2.1 Il ruolo del settore pubblico: meno progettazione e più programmazione e controllo

Il tema del ruolo del settore pubblico nell'ingegneria e nell'architettura deve essere affrontato sotto due punti di vista: il ***rapporto progettazione interna/progettazione esterna*** e il ricorso al cosiddetto ***in-house engineering***.

L'affidamento di incarichi di progettazione e di altre attività tecniche nel nostro ordinamento è stato sempre ritenuto ammissibile a condizione che vi siano carenze nell'organico delle amministrazioni, difficoltà di rispettare i tempi della programmazione o di svolgere funzioni di istituto, complessità dell'opera da progettare o, ancora, progetti "integrali" (art. 90, comma 6 del d.lgs. 163/2006).

Questo approccio appare ormai superato da una realtà che vede soltanto poche strutture amministrative in grado di predisporre progettazioni che, a loro volta, risultano essere sempre più complesse e per le quali è necessario un costante aggiornamento professionale e tecnico.

Occorre quindi un ***incremento del processo di terziarizzazione delle attività tecniche*** e, nello stesso tempo, è necessario ***indirizzare le attività degli uffici tecnici nelle più delicate e rilevanti attività di programmazione e controllo dell'iter progettuale e realizzativo dell'opera***.

Per favorire questa transizione di competenze appare necessario ***spostare l'incentivo agli uffici pubblici*** (oggi pari al 2% del valore dell'opera, cifra che ormai risulta superiore a quella di qualsiasi attività progettuale affidata in gara) ***dalla progettazione alla programmazione e al controllo***: se un'opera viene realizzata nei tempi e ai costi previsti i tecnici interni avranno diritto ad un incentivo premiante.

Questo non vuole dire che l'amministrazione non debba, in assoluto, più progettare; si vuole però dire che l'indirizzo di politica legislativa dovrebbe tendere ad uno snellimento del peso di queste attività a favore di altre attività (controllo e programmazione). Gli uffici tecnici delle amministrazioni potranno eventualmente progettare soltanto se in possesso degli stessi requisiti che vengono richiesti, per una determinata prestazione, ai progettisti privati.

Per quel che concerne invece gli ***affidamenti in-house***, dopo avere apprezzato l'intervento del Governo sui servizi pubblici (art. 13), occorre fare in modo che sia ***il più possibile contenuto*** il ricorso agli affidamenti diretti da enti locali a società controllate che si occupano di attività

progettuali e, ancora di più, evitare che queste società operino sul mercato godendo della posizione privilegiata che deriva dalle loro attività “protette” e riservate.

### **Proposte:**

- **ammettere la progettazione “interna” soltanto nei casi di effettiva e provata capacità tecnica e professionale delle stazioni appaltanti;**
- **vietare alle stazioni appaltanti di subaffidare parti della progettazione;**
- **spostare l’incremento del 2% a favore dei tecnici delle amministrazioni dall’attività di redazione dei progetti a quella di programmazione e di controllo dell’iter realizzativo, premiando l’efficienza;**
- **disincentivare la creazione di società di scopo che abbiano ad oggetto lo svolgimento di attività progettuale e, comunque, limitarle a quanto stabilito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea in materia di “in-house”, con divieto assoluto di operare sul mercato in quanto affidatarie dirette di attività da parte dei soggetti che le hanno costituite.**

## **2.2 La centralità della progettazione: la revisione della disciplina dell’appalto integrato e la messa a regime della validazione dei progetti**

Da sempre l’OICE ha fatto del principio della centralità della progettazione un momento fondante della propria linea di politica associativa, nel radicato convincimento che soltanto da una *seria e accurata progettazione, svolta da soggetti adeguatamente qualificati, validata con serietà e cura*, si possa partire per il successivo iter realizzativo.

Va, invece, in senso diametralmente opposto la scelta del Codice dei contratti pubblici (art. 53) di liberalizzare l’appalto di progettazione e esecuzione, eliminando ogni vincolo alla stazione appaltante (salvo un generico obbligo di motivazione e un richiamo, introdotto nel secondo decreto correttivo del Codice, alla complessità dell’opera per gli appalti sotto soglia) e introducendo anche la possibilità di svolgere la gara sulla base del progetto preliminare, chiedendo in offerta il progetto definitivo.

La scelta fatta si presta facilmente a usi a dir poco distorti e a possibilità di varianti (dovute alle richieste degli enti sul progetto definitivo) che non verrebbero sottoposte al mercato, ma rimarrebbero nell’ambito di una libera contrattazione fra ditta appaltatrice ed Ente appaltante, ancora prima di redigere il progetto esecutivo.

Ma la centralità del progetto risulta scalfita gravemente anche *dall’attuale meccanismo di selezione e di qualificazione che non pone in risalto la professionalità del progettista interno all’impresa di costruzioni*.

Viceversa si dovrebbe puntare su di un sistema che imponga all’impresa di costruzioni di associarsi o individuare un progettista in possesso dei requisiti e delle referenze per la redazione del progetto esecutivo e, come eccezione, quella di ammettere la partecipazione diretta dell’impresa ma a condizione che possa dimostrare attraverso i propri tecnici interni di avere le stesse qualifiche progettuali chieste ai progettisti esterni.

C’è poi l’aspetto riguardante la *validazione* e, in generale, il controllo dei progetti, elemento sul quale lo schema di regolamento del Codice messo a punto dal Ministero pone l’accento e che va al più presto messo a regime. In particolare si sottolinea l’esigenza di adeguare il nostro sistema aprendo, come previsto a livello europeo, il mercato della validazione (oggi ristretto a pochissime società) anche a professionisti, studi associati e imprese di ingegneria e architettura che, con gli

opportuni limiti e garanzie di trasparenza, sfruttando le proprie competenze progettuali, possano affiancare le stazioni appaltanti nell'attività di controllo e verifica dei progetti.

### **Proposte**

- **eliminare la possibilità di affidare l'appalto integrato sulla base del progetto preliminare;**
- **ammettere il ricorso all'appalto integrato esclusivamente per situazioni di particolare complessità;**
- **stabilire il principio dell'obbligo di associazione o individuazione di un progettista, salva la dimostrazione, da parte dell'impresa di costruzione, del possesso dei requisiti progettuali attraverso propri tecnici interni;**
- **mettere a regime le norme sulla validazione dei progetti, creando un mercato di "validatori" in linea con le norme europee.**

### **2.3 La procedura ristretta come fattore di innalzamento della qualità progettuale**

Nel secondo decreto correttivo del Codice appalti è stata eliminata la possibilità, nelle procedure ristrette, di operare la scelta dei candidati attraverso la c.d. forcella, al fine di ammettere alla presentazione delle offerte un numero limitato di offerenti (il c.d. passaggio dalla "long list" alla "short list").

E' stato così soppresso un sistema previsto per i servizi di ingegneria e architettura dal Regolamento della Legge Merloni (Dpr 554/99) che si è dimostrato negli anni particolarmente adatto a garantire le stazioni appaltanti, soprattutto per le gare di maggiore importo e di maggiore complessità, in ordine all'affidabilità tecnica e professionale degli offerenti.

Il sistema che era stato adottato con il Dpr 554/99 (con la scelta degli offerenti metà per sorteggio e metà in base a criteri stabiliti a priori in base ad un apposito allegato) aveva il pregio di porre le gare per servizi di ingegneria e architettura in linea con la normativa degli altri paesi europei e con la prassi dei principali organismi internazionali. La stessa ricerca OICE dimostra come, ad esempio in Francia, la procedura ristretta limitata a 10 offerenti rappresenti la soluzione procedurale più adottata e costituisca lo strumento prevalente anche nel Regno Unito e in Germania.

La ragione di ciò sta nel fatto che *soltanto con un numero limitato di offerenti risulta gestibile l'affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa* che comporta un rilevante impegno della commissione giudicatrice, impegnata a valutare una pluralità di elementi qualitativi e non.

La modifica voluta con il secondo decreto correttivo rischia quindi di rendere ingestibile la gara e di costringere le amministrazioni a "semplificarsi la vita" scegliendo la strada dell'affidamento al prezzo più basso, con decine di offerte di ribasso che non garantiscono in alcun modo sulla qualità delle offerte e sulla professionalità dei soggetti che si candidano all'affidamento.

### **Proposta:**

**Ripristinare la possibilità di scelta degli offerenti fra i candidati all'affidamento nelle procedure ristrette (c.d. forcella).**

## 2.4 L'anomalia del prezzo e le tariffe: necessità di un sistema accurato di valutazione delle offerte e di un nuovo meccanismo di calcolo delle prestazioni

La remunerazione delle prestazioni di ingegneria e architettura è sempre stata fondata su di un sistema, quello della tariffa professionale, che ormai a livello europeo e internazionale non appare più del tutto adeguato e non è comunque in grado di tenere conto del moderno sistema di produzione dei progetti.

L'OICE è pertanto dell'avviso che si debba *tendere, con gradualità e accortezza, ad un nuovo meccanismo di valutazione dei costi* che, come accade a livello internazionale, valuti la prestazione posta a base di gara tramite un cronoprogramma dell'impiego del personale che è strettamente connesso al programma dell'attività progettuale; al costo del personale dovrebbero essere poi sommati i costi generali e di funzionamento.

Soltanto così sarà poi possibile ottenere dagli offerenti delle giustificazioni adeguate e comprensibili su quanto offerto dal punto di vista economico.

Nelle more della transizione verso questo nuovo sistema, appare opportuno, per rendere omogenea la definizione dei costi delle prestazioni a livello nazionale, che tutte le amministrazioni calcolino l'importo a base di gara utilizzando il decreto ministeriale 4 aprile 2001 e allegghino al bando una nota dalla quale desumere come è stato effettuato il calcolo dell'importo a base di gara.

Per quel che riguarda, poi, l'impatto della liberalizzazione delle tariffe minime, il settore della progettazione ha visto, in questi ultimi mesi, aggiudicare gare con *ribassi che arrivano anche al 70%*.

Pur comprendendo che possono essere diverse le ragioni che portano i concorrenti a formulare queste offerte, è evidente che si tratta di offerte palesemente anomale e che dovrebbero essere attentamente valutate dalle amministrazioni, nell'ottica della tutela della qualità complessiva dell'offerta e nell'interesse del principio generale del buon andamento dell'azione amministrativa.

Occorre quindi quanto meno *ridurre l'impatto dell'elemento prezzo* nell'ambito dell'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, puntando su altri fattori premianti la qualità e le soluzioni proposte, e scoraggiare l'impiego del criterio del prezzo più basso (in tal senso si è pronunciata anche l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici con la determinazione 4/2007).

Infatti un ulteriore elemento di criticità è dato dall'aumento di procedure che vengono aggiudicate con il *criterio del prezzo più basso*. E' appena il caso di sottolineare come questo criterio *non* possa rappresentare uno strumento *idoneo a valutare la qualità delle prestazioni* che devono essere offerte al committente; il rischio è quello di premiare soltanto la convenienza a scapito della qualità, elemento che in settori come quello dell'ingegneria e dell'architettura non può essere trascurato e marginalizzato al punto di essere annullato.

Sulla stessa scia si pone l'esigenza di limitare comunque l'impatto delle offerte di maggiore ribasso modificando le formule attuali di attribuzione dei punteggi in maniera che siano disincentivati i ribassi eccessivi.

Va infine sollecitato un impegno per la messa a punto di un sistema di valutazione delle offerte anomale che consenta all'Amministrazione di comprendere in maniera più approfondita le ragioni dei ribassi eccessivi.

### Proposte:

- messa a punto di una nuova metodologia di calcolo delle prestazioni di ingegneria e architettura, basata sulla prassi internazionale e strettamente rapportata alla consistenza degli elaborati da fornire al committente, al cronoprogramma delle attività e al costo del personale impiegato;
- definizione, per legge, degli elementi di valutazione delle offerte quando si aggiudica con il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e indicazione dei "pesi" da attribuire a ogni elemento, variabili da un minimo a un massimo (ad esempio per il prezzo da min. 5 a max. 20);
- utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'affidamento di incarichi professionali che hanno ad oggetto "organismi edilizi" e comunque interventi caratterizzati da multidisciplinarietà e complessità tecnologica e impiantistica; conseguente limitazione del criterio del massimo ribasso, utilizzabile soltanto, previa motivazione, nei casi diversi da quelli che giustificano il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa;
- modifica delle formule di attribuzione dei punteggi relativi al prezzo, in maniera che i ribassi dei concorrenti siano rapportati al ribasso medio o al "ribasso soglia";
- definizione di una metodologia di valutazione delle offerte anomale che sia in grado, attraverso dettagliate giustificazioni di prezzo, di valutare le ragioni sulle quali si fondano i ribassi anomali;
- individuazione, da parte delle stazioni appaltanti, dell'oggetto delle attività da affidare con maggiore dettaglio rispetto a quanto avviene oggi, mettendo a punto capitolati prestazionali più accurati e definiti.

### **2.5 Il superamento del sistema del prezzo più basso: la provocazione del "target price"**

Il sistema delle gare di lavori si fonda sulla possibilità di aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e con quello del prezzo più basso.

In quest'ultimo caso è ormai prassi consolidata che le imprese, nel tentativo di aggiudicarsi la gara, per ragioni diverse, *formulino ribassi che sono spesso eccessivi e al limite della loro giustificabilità*, salvo tentare di recuperare (spesso riuscendoci) il ribasso effettuato con richieste di perizie di varianti e con il contenzioso.

Questo problema, che impatta gravemente sull'amministrazione e - in ultima analisi - compromette l'esigenza (pubblica) di avere l'opera ai costi preventivati e nei tempi prestabiliti, deriva dalla considerazione che soltanto il prezzo rappresenta il fattore di scelta prevalente nell'aggiudicazione della commessa.

Diversamente se le imprese non conoscessero il budget dell'Amministrazione, ma si limitassero a valutare il progetto definitivo o esecutivo, proponendo se del caso delle varianti, e quotando le prestazioni offerte, l'amministrazione, conoscendo quello che nel Regno Unito viene definito "*target price*", potrebbe essere più libera di aggiudicare al prezzo più conveniente non in senso assoluto, ma rapportato anche alle eventuali modifiche progettuali (ammesse dalla stazione appaltante) e alle diverse caratteristiche proposte dalle imprese. In questo caso l'Amministrazione potrebbe anche trovarsi ad aggiudicare ad una offerta che formuli un prezzo anche più alto del "target price", ma soltanto a condizione di avere accertato che la soluzione tecnica proposta offra dei vantaggi tali da compensare l'eventuale maggiore esborso. In caso contrario aggiudica al prezzo più basso rispetto al "target price" che essa e solo essa conosce.

Questo sistema avrebbe forse il merito di scongiurare i ribassi eccessivi e di incentivare la capacità progettuale e propositiva delle imprese, nella consapevolezza che la stazione appaltante, però, si debba attrezzare adeguatamente per valutare a fondo le offerte ricevute.

**Proposta:**

**Consentire la formulazione delle offerte da parte dei concorrenti sulla base dei dati progettuali, ma senza che essi conoscano il prezzo a base di gara; ammettere l'aggiudicazione degli appalti anche ad offerte in aumento rispetto al prezzo che l'Amministrazione e solo essa conosce (c.d. "target price"), con adeguata motivazione in ragione delle eventuali offerte migliorative.**

## **2.6 Il ricorso al Project and Construction Management (PMC) come fattore di efficienza ed economicità**

L'estrema attenzione che i principali paesi europei pongono alla fase progettuale non va disgiunta da un'altrettanta elevata cura della fase di controllo dell'esecuzione del contratto.

In sostanza emerge che un lavoro realizzato nei tempi e ai costi preventivati è direttamente connesso ad un'efficace attività di controllo e di verifica non soltanto sul progetto, ma anche sull'esecuzione dei lavori.

Nella **prassi internazionale**, poi, è frequente che gli organismi affidatari si facciano assistere, per tutta la durata della procedura, da **consulenti che sono incaricati di supportarli nella verifica dell'operato dell'appaltatore e del progettista**.

Nel nostro ordinamento questa esigenza appare particolarmente evidente quanto meno nei grandi lavori infrastrutturali per i quali un ruolo assolutamente fondamentale e dominante viene assegnato alla figura del Contraente Generale, soggetto che correttamente è stato individuato come strumento per razionalizzare la gestione di appalti di grandi dimensioni e complessità. Esso, infatti, provvede, tra l'altro, alla progettazione esecutiva, alla esecuzione con qualsiasi mezzo dei lavori ed alla loro direzione, con tutto quello che è connesso alla gestione degli appalti ai subaffidatari.

Risultano, pertanto, di grande rilevanza ed impegno i compiti e le responsabilità che la legge prevede in carico al soggetto aggiudicatore che deve verificare la corretta attuazione del contratto.

E' pertanto necessario che la Stazione Appaltante attui un **sistema di controlli** adeguato alle caratteristiche e alla complessità dell'opera da realizzare e che sia operativo durante tutto l'iter, sia progettuale che costruttivo, della stessa, tale da assicurare il **raggiungimento degli obiettivi programmati sia in termini di tempi che di costi e di livelli qualitativi**.

Detto sistema di controlli, cui si fa ampiamente ricorso all'estero da molto tempo (soprattutto da parte delle grandi istituzioni finanziarie internazionali), è stato progressivamente adottato anche in Italia in casi di "appalto integrato" di particolare importanza (Tramvie di Palermo, Metropolitana di Brescia). In questi casi, le amministrazioni locali competenti hanno appaltato all'esterno detti servizi chiamati di "Project and Construction Management" (P&CM) ottenendo risultati positivi in termini di controllo sull'attuazione delle prescrizioni contrattuali.

**Proposta:**

**Prevedere l'obbligo di affidamento di attività di PMC, come assistenza alle stazioni appaltanti, per le grandi infrastrutture e per gli appalti di importo superiore ai 100 milioni di euro.**