



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



Risposte OICE alla Consultazione pubblica MIT sulle materie di diretto interesse

Art. 29, commi 1 e 2
(Trasparenza- Pubblicazioni)

Eliminare duplicazioni di pubblicazione

Si condivide l'opportunità di evitare duplicazioni nelle pubblicazioni su diversi siti.

Art. 31, comma 1 (RUP)

Rup esterno e obbligo di affidamento di servizi di PMC a supporto dei RUP

I requisiti tecnici e professionali richiesti al RUP in relazione alle molteplici funzioni che è chiamato a svolgere coprono una vastissima serie di competenze sia di tipo legale, amministrativo che tecnico. Difficilmente possono essere soddisfatti da un unico soggetto "tecnico". Sicuramente fondamentali le competenze in termini di project management necessarie per la conduzione dei progetti di sviluppo. Fino ad oggi è stato considerato quasi un tabù immaginare che il RUP possa essere esterno alla stazione appaltante. Viceversa, occorrerebbe riflettere sulla possibilità, motivata da spesso accertate carenze o indisponibilità in organico, che il RUP sia scelto sul mercato con tutte le garanzie in termini di incompatibilità e con tutte le adeguate garanzie assicurative. Un soggetto terzo rispetto all'amministrazione, magari certificato IPMA o PMI (per funzioni di project management).

Specialmente per quanto attiene progetti rilevanti (in termini di strategicità e/o di importi) spesso le molteplici e varieguate attività richieste al RUP difficilmente possono essere svolte da un unico soggetto che deve avvalersi, nell'ambito delle proprie funzioni, di un organizzatore anche con una struttura di supporto (sia essa interna all'amministrazione pubblica o, dove ciò risulti impossibile, tramite il supporto di uno studio professionale o società di ingegneria opportunamente selezionata) potrebbe rendere più efficace ed efficiente la gestione dell'appalto ottenendo benefici risultati in termini economici e di tempo.

In ogni caso, per le opere di maggiore dimensione per le quali appare assolutamente velleitario immaginare che un RUP possa possedere plurime e varieguate competenze, si ritiene necessario il ricorso a servizi di project and construction management a supporto del RUP, ad esempio a partire dalla soglia dei 100 milioni di importo delle opere. L'obbligo di nomina di una struttura di project management esterno alla P.A. e a suo supporto, per opere complesse e di particolare importanza, scelto con procedure ad evidenza pubblica, come avviene usualmente a livello internazionale e nel settore privato per garantire tempi e costi dell'investimento, eviterebbe spreco di denaro pubblico

e ridurrebbe i tempi di esecuzione del contratto.

Proposta:

All'articolo 31 comma 11, dopo il primo periodo aggiungere il seguente:

“La stazione appaltante può affidare a terzi i citati compiti di supporto e di project management; l'affidamento di tali compiti è obbligatorio in caso di lavori di cui all'articolo 3, comma 1, lettere oo) di importo superiore a 100 milioni di euro, secondo le modalità di cui al precedente periodo.”

Articolo 38 (Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza)

Mantenere l'attuale disciplina

La qualificazione delle stazioni appaltanti affidata all'ANAC rappresenta uno dei punti di maggiore rilievo positivo della riforma del 2016. L'ancora eccessivo numero di stazioni appaltanti (nonostante le diverse centrali di committenza costituite in questi anni) e, in alcuni casi, il livello non del tutto adeguato di professionalità interne alle amministrazioni pubbliche, costituiscono le ragioni per cui occorre perseguire una drastica riduzione dei centri di spesa e una verifica delle professionalità di cui dispongono le stazioni appaltanti. Peraltro la riduzione delle stazioni appaltanti, anche attraverso il meccanismo delle centrali di committenza, e la loro qualificazione consentiranno anche un migliore controllo sulla qualità delle procedure di gara e sulla loro conformità ai bandi-tipo ANAC.

Si comprendono le resistenze delle stazioni appaltanti, se è vero (dati ANAC) che l'attuazione completa della norma vigente comporterebbe una riduzione delle stazioni appaltanti di tre quarti per i lavori (da 12.000 a 3.000) e di 4/5 per servizi e forniture, da 25.000 a 5.000.

Articolo 47 comma 2 (Consorzi stabili)

Eliminare l'avvalimento nei CS 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 CS 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.

Proposta: all'articolo 47, comma 2, primo periodo sopprimere le parole “designate per l'esecuzione delle prestazioni, sia mediante avvalimento, quelle singole imprese consorziate non designate per l'esecuzione del contratto”.

Articolo 59, commi 1 e 1-bis (Appalto integrato)

Mantenere la centralità del progetto esecutivo: no a modifiche dell'attuale disciplina

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 dell'ipotetica semplificazione rappresentata dal far fare gli esecutivi alle imprese, di tornare indietro 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 diverse ragioni: la modifica (a volte radicale) nelle scelte/decisioni della SA; la progettazione a base di gara inadeguata o manchevole di alcune parti fondamentali; 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 stessa meno definito e quindi passibile di recriminazione per mancanze o inesattezze.

Pertanto si ribadisce che l'appalto integrato non rappresenta sicuramente il mezzo per superare le problematiche nell'esecuzione delle opere pubbliche in quanto non porta ad una velocizzazione delle tempistiche, né ad una riduzione dei contenziosi né, tantomeno, ad un contenimento dei costi.

Si esprime quindi assoluta contrarietà ad ipotesi di modifica dei due commi e si conferma la correttezza delle deroghe introdotte con il decreto 56/2017 per i casi di particolare contenuto innovativo e tecnologico che - soli - giustificano l'apporto dell'impresa in sede di progettazione esecutiva.

Viceversa occorre eventualmente valutare l'opportunità di affidare i lavori (sulla base di progetti esecutivi adeguatamente validati) utilizzando fino alla soglia UE il criterio del prezzo più basso con il cosiddetto "metodo antiturbativa" di cui all'articolo 97, in luogo del ricorso all'OEPV.

Inoltre, 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. 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) 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.

Proposta: aggiungere il seguente articolo:

Art. 66-bis (Consultazione preliminare per i lavori di importo superiore a 20 milioni)

“Per i lavori di importo a base di gara superiore a 20 milioni di euro, da affidarsi con la procedura ristretta di cui all'articolo 61, le stazioni appaltanti indicano nel bando che sul progetto a base di gara è indetta una consultazione preliminare, garantendo il contraddittorio tra le parti”

Articolo 77, commi 1 e 3 (Albo presso l'ANAC dei commissari)

Mantenere l'attuale disciplina

Anche in relazione alla proposta formulata in tema di aggiudicazione di contratti di lavori pubblici con il criterio del prezzo più basso (fino alla soglia UE), si ritiene necessario che sulla restante parte degli appalti (che rappresentano in numero circa il 20 % del totale delle gare) sia mantenuta l'attuale disciplina. 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.

Articolo 80 - Motivi di esclusione e Requisiti di partecipazione

Rapida messa a regime della BDNOE

Per quanto riguarda la verifica dei requisiti si sottolinea come la messa a regime della BDNOE potrebbe rappresentare uno strumento fondamentale sia in termini di efficacia sia in termini di risparmio dei tempi di gara.

Articolo 95, commi 4 e 5 (Criteri di aggiudicazione)

Criterio del prezzo più basso per i lavori fino alla soglia UE

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 ritiene opportuno valutare l'innalzamento da 2 milioni fino alla soglia UE della possibilità di utilizzo del criterio del prezzo più basso con metodo

“antiturbativa”, mantenendo fermo il principio generale dell’affidamento dei lavori ponendo a base di gara il progetto esecutivo. Oltre la soglia UE sarà ammesso l’OEPV sul progetto esecutivo e, nei casi previsti dall’attuale art. 59 comma 1-bis, anche sul progetto definitivo.

Articolo 95, comma 10-bis (Tetto massimo del punteggio economico)

Ridurre dal 30 al 20% e calcolare correttamente la base d’asta

Per i servizi tecnico-professionali si ritiene opportuno ricondurre il limite del peso economico al 20% come previsto prima del decreto 56/2017. 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.

Occorre però anche introdurre meccanismi che assicurino il rispetto dell’obbligo di applicazione del “d.m. parametri” da parte delle stazioni appaltanti. Questo obbligo sta dispiegando positivi effetti, ma occorre renderlo maggiormente verificabile attraverso la massima trasparenza dei calcoli effettuato dalle stazioni appaltanti. 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 assicurando l’effettiva previsione nella convenzione degli acconti e delle modalità di pagamento dei corrispettivi.

Proposte:

All’art. 24, comma 8 aggiungere alla fine del penultimo periodo il seguente:

“Il calcolo dei predetti corrispettivi deve risultare da apposito allegato agli atti di gara.”

- All’art. 24, comma 8-bis, aggiungere al secondo periodo, dopo le parole “sono previste” le seguenti parole “a pena di nullità”.

Art. 102, comma 6 (Collaudi)

Collaudatore esterno se D.L. è interna

Occorre rendere più chiari i rapporti fra direzione lavori (interna o esterna) e collaudo, distinguendo le fattispecie che potenzialmente potrebbero determinare conflitti di interesse e opacità.

Proposta:

Sostituire il primo periodo con il seguente:

Per effettuare le attività di collaudo sull’esecuzione dei contratti pubblici di cui al comma 2, le stazioni appaltanti:

- a) quando la direzione dei lavori è stata eseguita da propri dipendenti, individuano il collaudatore tecnico-amministrativo, il collaudatore statico o i componenti della commissione di collaudo tra gli operatori economici di cui all’art.46 comma 1, con le procedure di cui all’art. 31 comma 8 o li nominano tra i dipendenti di altre amministrazioni pubbliche in possesso di qualificazione rapportata alla tipologia e caratteristica del contratto e dei requisiti di moralità,

competenza e professionalità, iscritti all'albo dei collaudatori nazionale o regionale di pertinenza come previsto al comma 8 del presente articolo.

- b) quando la direzione dei lavori è stata eseguita da operatori economici di cui all'art. 46 comma 1, individuano il collaudatore o i componenti della commissione di collaudo tra i dipendenti di altre amministrazioni pubbliche, con qualificazione rapportata alla tipologia e caratteristica del contratto, in possesso dei requisiti di moralità, competenza e professionalità, iscritti all'albo dei collaudatori nazionale o regionale di pertinenza come previsto al comma 8 del presente articolo. In caso di carenza di organico si ricorre all'affidamento esterno secondo le procedure di cui all'articolo 31, comma 8. E' fatta in ogni caso salva la possibilità di ricorrere alla redazione di un certificato di regolare esecuzione del direttore dei lavori, nei casi previsti dal comma 2.

Art. 105 (Subappalto)

Eliminare l'indicazione della terna dei subappaltatori

L'applicazione della norma ha determinato forti criticità in sede applicativa finendo per restringere la concorrenza con la possibilità che gli stessi subappaltatori, indicati da più soggetti concorrenti, risultino in possesso di informazioni riservate attinenti alle offerte che potrebbero influenzare il corretto svolgimento dell'iter di gara.

Si propone l'abrogazione dell'obbligo.

Art. 113 (Incentivo 2%)

No all'incentivo sull'attività di progettazione e sulla direzione lavori

Si esprime assoluta e ferma contrarietà all'eventuale modifica delle attività incentivabili e quindi all'ipotesi di reintrodurre l'incentivo per la fase di progettazione. 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 da gennaio 2019 di predisposizione di progetti in BIM): 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.

Si dovrebbe quindi valutare l'opzione primaria di eliminare in radice ogni forma di incentivazione e, semmai, tutelare i dipendenti pubblici attraverso forme di copertura assicurativa per i rischi professionali di tutte le attività in capo al RUP.

Inoltre, a fronte di una situazione di mercato che vede l'affidamento di tali servizi oggetto di ribassi che, nella media, si collocano al 40% dei corrispettivi a base d'asta, una eventuale estensione dell'incentivo alla fase di progettazione comporterebbe una eccessiva onerosità per il bilancio statale senza garantire assolutamente la stessa qualità progettuale che il mercato sa offrire.

Un eventuale ritorno all'incentivazione della progettazione comporterebbe, infine, 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.

Piuttosto, occorrerebbe 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).

Articolo 211, comma 1 (Pareri di precontenzioso e ruolo ANAC)

Rafforzare 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 l'ANAC su attività quali la redazione di bandi-tipo e contratti-tipo (ricependo quelli emessi da FIDIC a livello internazionale), il controllo delle dinamiche del mercato e la vigilanza collaborativa.

Art. 213 Soft law e linee guida ANAC

Testo unico vincolante delle norme di dettaglio

L'esigenza di stabilità delle regole è essenziale per il funzionamento di un sistema normativa 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. Occorre quindi accorpate i provvedimenti di attuazione del codice in un testo unico regolamentare che raccolga anche le linee guida ANAC. Il ritorno a norme regolamentari cogenti e, si spera, stabili nel tempo consentirebbe di avere certezza del diritto e minore contenzioso.



Proposta:

“E’ istituita, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, una Commissione di esperti con il compito di predisporre, entro sei mesi dall’entrata in vigore della presente legge, un testo unico di riordino e coordinamento dei provvedimenti di attuazione del decreto legislativo 19 aprile 2016, n. 50 e successive modifiche e integrazioni emanati, sotto qualsiasi forma giuridica, alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché di completare l’attuazione dei provvedimenti mancanti contemplati dal predetto decreto. La Commissione è composta da un rappresentante della Presidenza del Consiglio (D.A.G.L.) che sarà a capo della Commissione, da un rappresentante di ogni Ministero competente all’attuazione del d. lgs 50/2016, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Autorità nazionale anticorruzione, da un magistrato del Consiglio di Stato, da uno della Corte dei conti e da un avvocato appartenente all’Avvocatura generale dello Stato, nonché da rappresentanti delle categorie interessate. L’incarico assegnato ai componenti della Commissione è a titolo gratuito.”

10.9.2018