

oice

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



CONFINDUSTRIA

Atto Senato n. 1678

*Disegno di legge delega per il recepimento delle direttive comunitarie su appalti
pubblici, concessioni e appalti nei "settori speciali"*

AUDIZIONE OICE

Commissione Lavori Pubblici del Senato

Roma, 23 febbraio 2015

Atto Senato n. 1678

Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti; e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE

1. PREMESSA: LA SITUAZIONE ATTUALE DEL MERCATO E LE CRITICITÀ DA RISOLVERE

L'Italia deve recepire entro il 18 aprile 2016 le direttive 2014/23/UE sulle concessioni, 2014/24/UE sugli appalti pubblici e la direttiva 2014/25 sugli appalti nei cosiddetti settori esclusi (acqua, energia, trasporti e servizi postali); le nuove direttive abrogano le precedenti direttive 2004/17 e 18 che a loro volta erano state introdotte nel nostro ordinamento il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 163/2006 e s.m. e i.).

Per definire i criteri del recepimento, occorre avere ben chiaro che il quadro generale sul quale si innesta la delega da poco approvata in Senato è di **gravissima crisi**: il valore della domanda pubblica nel settore dei lavori ha visto un calo del 9,3% fra il 2012 e il 2013, nello stesso periodo la **domanda pubblica di ingegneria** è calata del 14,7%, ma **dal 2008 al 2013 è scesa del 44,3%**. (dati del rapporto Federcostruzioni 2014 e dell'Osservatorio OICE), nonostante qualche timido accenno di ripresa registrato nel 2014.

Le **direttive europee** da sempre puntano sulla **qualità dell'oggetto delle prestazioni da affidare**, nel presupposto che quanto si pone a base di gara (cioè il progetto) risulti assolutamente dettagliato così da consentire offerte corrette da parte dei concorrenti, ed **evitare modifiche e varianti in corso d'opera**.

In Italia, viceversa, questi obiettivi raramente vengono raggiunti soprattutto a causa di una **INADEGUATA PROGETTAZIONE POSTA A BASE DI GARA, RARAMENTE ESECUTIVA**, dalla quale scaturiscono tutte quelle conseguenze che proprio la normativa europea intende evitare:

- **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 e i ritardi che derivano dalle riserve e dalle varianti non giovano al rispetto dei programmi, che soffrono slittamenti anche di anni;
- **spreco di risorse**: senza una adeguata progettazione e senza una efficace verifica dei progetti vengono sprecate risorse economiche e professionali sia all'interno delle stazioni appaltanti, sia presso gli operatori privati coinvolti nell'iter di realizzazione dell'opera.

Diverse le ragioni che hanno portato allo scadente livello della progettazione posta a base di gara degli appalti e concessioni di lavori.

In primo luogo va messo in evidenza il **basso livello di spesa dedicato alla progettazione** (si veda la seguente tabella, illustrata nel Convegno OICE del 5 giugno 2014, "L'ingegneria: motore di sviluppo potenzialità e vincoli").

Gli investimenti in costruzioni nei principali paesi europei - Anno 2012
Paesi che superano i 50 miliardi di euro in investimenti in costruzioni

nazione	investimenti in costruzioni	ammontare per servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	incidenza % dei servizi architettura e ingegneria sugli investimenti in costruzioni
Regno Unito	169.242	55.496	32,8%
Svizzera	52.384	14.051	26,8%
Spagna	74.870	18.825	25,1%
Francia	211.050	51.936	24,6%
Olanda	62.506	13.084	20,9%
Germania	275.506	52.681	19,1%
Italia	170.535	17.813	10,4%

valori in milioni di euro

Elaborazione OICE su dati Eurostat

Al basso livello di spesa nella fase progettuale corrisponde anche un **PROBLEMA DI TRASPARENZA DELLE PROCEDURE**.

Da anni l'OICE denuncia le negative conseguenze derivanti dalla **parcellizzazione degli incarichi e di trasparenza degli affidamenti**: il **65,1% del totale degli affidamenti** di servizi di ingegneria e architettura del 2014 riguarda infatti procedure al di sotto dei 40.000 euro che si affidano **in via diretta senza alcuna concorrenza**. **A questo dato va aggiunto** un ulteriore 19,1% di affidamenti (da 40.000 a 100.000 euro) per i quali si procede con procedura negoziata senza previa pubblicità.

In sostanza **SOLTANTO IL 15,8% DEGLI INCARICHI VIENE AFFIDATO CON GARA APERTA** e pubblicità nazionale o europea (dati anno 2014 - Osservatorio Oice/Informatel).

Va anche tenuto conto dell'attuale articolazione del mercato dell'ingegneria e dell'architettura che può così essere sintetizzato:

	2013	
Soggetti dell'offerta	mln €	%
Fatturato totale	€ 15.285,00	
Uffici interni alla committenza	€ 1.016,00	6,6
Società ing. Iscritte all'OICE	€ 1.107,00	7,2
Professionisti singoli (Ing - Arch - Geom - PI) ed altre forme organizzative	€ 13.162,00	86,1

Elaborazione OICE su dati C.N.I.

Da ciò si deduce che l' 86% del mercato è destinato a strutture professionali di piccola dimensione o a singoli professionisti che, con tutta probabilità, acquisiscono commesse pubbliche a seguito della rilevante quota di piccoli incarichi affidati in via diretta (almeno il 65% degli affidamenti pubblici nel 2014) .

Complessivamente vi è un quadro generale che non mette il progettista nelle condizioni di svolgere correttamente il suo lavoro:

- le stazioni appaltanti non mettono quasi mai a disposizione il DPP (documento preliminare alla progettazione) e ciò è **INDICE DI MANCATA PROGRAMMAZIONE**.

- spesso mancano i rilevamenti e le indagini essenziali, per alcune tipologie di interventi, al fine di redigere accurate progettazioni;

- i corrispettivi per le attività progettuali sono oggetto di una costante sottostima nonostante il decreto 143/2013 sia in vigore da più di un anno;

- si dedica un tempo relativamente breve alla fase progettuale rispetto alla fase esecutiva e, quando invece si allungano i tempi, ciò avviene prevalentemente a causa di modifiche delle impostazioni essenziali del progetto richieste dalla stazione appaltante che determinano il riavvio delle farraginose procedure di approvazione dei progetti. **Esattamente il contrario di quanto avviene all'estero** dove si preferisce approfondire maggiormente lo studio dell'intervento e la sua progettazione, per arrivare all'appalto con un progetto esecutivo approfondito, accurato, vagliato in ogni suo aspetto e, se si tratta di una grande opera infrastrutturale, anche sottoposto a referendum o a forme analoghe al *débat public*;

- la fase di verifica dei progetti risulta carente anche perché è spesso svolta all'interno della P.A. (validando progetti redatti da altri tecnici pubblici) e questo apre la strada a riserve e varianti successive;

- l'offerta di servizi di ingegneria e architettura soffre anche di un problema di inadeguatezza dimensionale rispetto al resto d'Europa: la prima società italiana per dimensioni non si colloca fra le prime cento d'Europa. Nella classifica di ENR delle prime 300 società di ingegneria a livello europeo le prime dieci (5 inglesi, 3 francesi e 2 tedeschi) hanno più di 10.000 addetti ognuna e la prima società italiana si colloca al 116° posto con una società di 500 addetti.

2. LE PRIORITÀ PER LA RIFORMA DEGLI APPALTI PUBBLICI E IL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE

In questo contesto critico, affrontare il complesso lavoro che prevede sia il recepimento delle direttive europee, sia una riforma dell'assetto normativo complessivo, è questione di particolare delicatezza, anche in considerazione del rischio di una paralisi del settore dovuta all'impatto delle nuove regole.

E' quindi **condivisibile** che si colga l'occasione di dare attuazione alle direttive europee e procedere alla contestuale **revisione complessiva della materia**, secondo i criteri specifici di delega, **al fine di includere nel nuovo "Codice", aggiornando e semplificando tutte le disposizioni esistenti nel nostro ordinamento in materia di contratti pubblici.**

Partendo dall'attuale impostazione contenuta nell'articolo 1, comma 1 del disegno di legge delega, l'obiettivo da raggiungere con questa operazione legislativa, certamente non semplice ma necessaria, dovrebbe condurre ad un **sistema di regole che sia:**

- **chiaro, certo, onnicomprensivo** (valido per tutti i contratti di qualsiasi importo) e **tale da limitare le attuali disomogeneità degli atti di gara;**
- **idoneo ad assicurare l'attuazione dei principi comunitari** di libera concorrenza, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità;
- **tale da garantire la qualità delle prestazioni offerte** rispettando i principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, **nell'ambito di un rapporto contrattuale corretto fra P.A. e contraente privato;**
- **ragionevolmente stabile nel tempo** al fine di perseguire accettabili livelli di **certezza del diritto.**

Più nel dettaglio, per fare sì che tali obiettivi siano realizzati, si ritiene che il **disegno di legge, nei criteri di delega, dovrebbe tenere conto dell'esigenza di soddisfare i seguenti punti fondamentali:**

- a) **attuare una forte riduzione delle stazioni appaltanti e della loro discrezionalità**, in maniera da rendere più omogenea e controllabile l'azione amministrativa;
- b) **ridurre il fenomeno dell' in house providing** limitandolo a i pochi casi in cui il ricorso a tale strumento organizzativo risulti effettivamente utile, efficace e necessario (per l'assenza di un mercato di riferimento);
- c) **riorganizzare le funzioni della P.A. concentrando l'azione degli Uffici tecnici** delle stazioni appaltanti sulle fondamentali funzioni di **programmazione e controllo**; conseguentemente **rafforzare e incentivare la fase di programmazione e superare l'anacronistica attribuzione della funzione di progettazione in capo alla P.A. ;**
- d) **semplificare gli adempimenti amministrativi** in via generale e, nel

dettaglio, **puntare fortemente sulle banche dati per la verifica dei controlli** al fine di arrivare al documento di gara unico previsto dalle direttive europee (il sistema AVCPass deve essere trasformato in un semplice **collegamento di banche dati** facilmente consultabili dalle stazioni appaltanti);

- e) **valorizzare fortemente la fase progettuale** anche al fine della riduzione di varianti e riserve, **prevedendo una netta separazione dei ruoli fra progettista e impresa** e procedendo all'**affidamento dei lavori sulla base di dettagliati e accurati progetti esecutivi**; conseguentemente prevedere l'**appalto integrato soltanto sulla base di un progetto definitivo** e per i casi in cui ciò sia necessario (opere di rilevante importo e complessità tecnologica e impiantistica);
- f) **graduare i requisiti di accesso alle procedure di gara** in relazione all'oggetto e all'importo del contratto da affidare, garantendo l'esigenza della Pubblica Amministrazione di selezionare gli operatori economico su adeguati livelli di capacità tecnica ed economica;
- g) **definire opportune indicazioni sulla scelta dei criteri di aggiudicazione** in funzione della tipologia e dell'importo dei contratti, limitando l'utilizzo **dell'offerta economicamente più vantaggiosa** ai casi in cui sia necessario valutare il profilo della qualità dell'offerta e rendendolo invece **obbligatorio per i contratti ad elevato apporto intellettuale**, dove i profili qualitativi appaiono assolutamente prevalenti come già oggi previsto dal dpr 207/2010;
- h) **elevare il livello qualitativo della progettazione** attraverso:
- la previsione di **congrui tempi per la redazione dei progetti**;
 - un efficace **sistema di verifica della congruità dei corrispettivi** stimati dalle stazioni appaltanti;
 - adeguati **meccanismi di verifica delle offerte anomale**;
 - **una più efficace fase di verifica dei progetti**;
 - **estensione del ricorso al *performance bond***;
- i) garantire la massima **professionalità e trasparenza nella fase di valutazione delle offerte**, attraverso l'**istituzione di un Albo nazionale dei commissari di gara** gestito dall'Autorità nazionale anti corruzione, almeno per i contratti di rilevanza comunitaria, con **scelta dei commissari tramite sorteggio e rotazione di incarichi** e con previsione che le **commissioni siano composte in maggioranza da soggetti esterni alle stazioni appaltanti**;
- j) **prevedere negli appalti integrati**, da affidare sulla base del progetto definitivo, **il pagamento diretto del progettista** da parte della stazione appaltante, ammesso dalle direttive europee, **il mantenimento della qualificazione dei progettisti** che partecipano agli appalti integrati con le imprese, **la possibilità di utilizzare come referenze i progetti predisposti per l'impresa che partecipa gara**.
- k) **qualificare e responsabilizzare maggiormente l'offerta** attraverso l'introduzione di **meccanismi premianti la "reputazione" del concorrente**, considerata anche sotto il **profilo del suo rating di legalità**, e aventi ad oggetto le modalità di esecuzione dei contratti pregressi;

- l) prevedere meccanismi alternativi di soluzione delle controversie (c.d. “precontenzioso”), che siano rapidi ed efficaci e tali da deflazionare il contenzioso amministrativo;**
- m) semplificare la fase di acquisizione del consenso attraverso l’introduzione di meccanismi procedurali mutuati dal c.d. “débat public” e snellire il funzionamento delle conferenze dei servizi attraverso il “silenzio assenso” per le amministrazioni che non forniscano nei tempi previsti il parere richiesto;**
- n) rafforzare i poteri di vigilanza e di controllo dell’ANAC soprattutto sulla fase post aggiudicazione e, quindi, soprattutto sulla esecuzione del contratto, anche al fine di avere elementi per l’attribuzione di indici di legalità/reputazionali.**

3. OSSERVAZIONI E PROPOSTE SPECIFICHE SUI CRITERI DI DELEGA

1. Art. 1, comma 1:

1. Il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio rispettivamente sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e dei seguenti principi e criteri direttivi specifici, tenendo conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea:

Osservazioni:

La complessità dell'operazione legislativa e l'articolato iter di pareri che dovranno essere raccolti sullo schema di decreto (oltre alla consultazione di tutti gli operatori del settore prevista dalla stessa delega) potrebbero rendere **problematico rispettare il termine del 18 aprile 2016** fissato per il recepimento delle direttive europee.

Al fine di evitare l'apertura di una procedura di infrazione contro l'Italia, potrebbe essere utile **valutare l'emanazione di due decreti: uno per il recepimento delle norme europee e l'altro per la redazione del testo unico.**

2. Art. 1, comma 1, lettera a):

a) divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive, come definiti dall'articolo 14, comma 24-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246

Osservazioni:

Per quel che riguarda il **rispetto del principio del "gold plating"** si tratta di indicazione assolutamente condivisibile che, se attuata, oggi porterebbe ad esempio a valutare in termini di illegittimità comunitaria strumenti come il pagamento della sanzione nell'ambito del cosiddetto "soccorso istruttorio", profilo che non ha riscontri nell'ordinamento europeo e dei singoli stati membri dell'Unione.

Occorre però anche salvaguardare, per esigenze di trasparenza, concorrenza e lotta alla corruzione, **la possibilità che per i contratti al di sotto delle soglie comunitarie, si possano applicare norme più stringenti** (peraltro l'articolo 14, comma 24-quater della legge n. 246/2005, consente al legislatore di superare il livello di regolazione UE con adeguata motivazione e per circostanze eccezionali).

3. Art. 1, comma 1, lettera b):

b) compilazione di un unico testo normativo denominato «Codice degli appalti pubblici e delle concessioni» recante le disposizioni legislative in materia di procedure di affidamento di gestione e di esecuzione degli appalti e delle concessioni disciplinate dalle tre direttive, volto anche a garantire l'effettivo coordinamento con le ulteriori disposizioni normative in vigore nelle medesime materie nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

Osservazioni:

Premesse le osservazioni formulate in precedenza in ordine al rispetto del termine di recepimento, **l'OICE ritiene che l'attuale impostazione della normativa, con un codice (sia pure semplificato) e un regolamento attuativo (certamente da snellire), possa essere anche mantenuta.**

Laddove però il Parlamento decidesse di optare per un modello "unico" - nel quale si proceda all'attuazione delle nuove direttive europee (aggiornando la parte procedurale del codice con le innovazioni della direttiva valide per i contratti "sopra soglia") e all'adeguamento e semplificazione delle norme legislative e regolamentari, sarebbe necessario riunire nel "testo unico" tutte le norme di rango primario e secondario (regolamento), ancorchè semplificate e snellite, nonché tutte le disposizioni riguardanti le altre materie non disciplinate dalle direttive europee come, ad esempio la programmazione, l'esecuzione del contratto, ecc..

Gli operatori economici devono poi avere chiaro l'intero ventaglio di norme applicabili ad un determinato tipo di contratto e quindi devono potere accedere ad un chiaro ed individuabile, in quanto autonomo, complesso di norme riferibili alle singole tipologie contrattuali

Si ritiene pertanto che possa essere opportuno **valutare l'inserimento nella norma di delega di alcune precisazioni volte a:**

- **separare per materia, all'interno del testo unico, le diverse discipline (lavori e progettazione, distinte dalle forniture e dagli altri servizi, dall'altro lato i "settori speciali" e le concessioni), creando corpus normativi autonomi, chiaramente individuabili dagli operatori interessati in relazione a tutte le tipologie di contratti, al di sopra e al di sotto della soglia di applicazione della normativa comunitaria;**
- **rendere il testo unico vincolante e non suscettibile di deroghe se non in relazione a fattispecie che lo stesso nuovo codice dovrà prevedere (i soli eventi legati a calamità naturali), per le quali comunque dovrà essere previsto un controllo ex post e una ovvia pubblicità e trasparenza degli affidamenti, nel rispetto della "Legge Severino";**
- **aggiungere ad ogni corpus normativo (anche nell'ambito della eventuale "soft law") anche capitoli generali di contratto che disciplinino con chiarezza i rapporti fra P.A. e operatori privati, sulla scia dei modelli contrattuali adottati a livello internazionale (ad esempio, per il settore della consulenza e della progettazione, recependo le clausole FIDIC adottate dalla World Bank e dai maggiori organismi internazionali), che modulano in termini di estrema trasparenza e correttezza l'intero rapporto contrattuale;**

4. Art. 1, comma 1, lettera e)

e) trasparenza e pubblicità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromi che e successive, salvo casi espressamente previsti, anche tenendo conto della esigenza di concorrere, con la definizione di idonee misure, alla lotta alla corruzione nel settore degli appalti pubblici, nonché, in ogni caso, previsione di poteri di vigilanza e controllo sull'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici, finalizzati ad evitare la corruzione ed a favorire la trasparenza;

Osservazioni:

Anche nell'ottica di una eventuale impostazione della riforma basata su un codice "snello" e su un apparato di **soft law** attuativo/interpretativo, occorre affrontare il problema della **vincolatività** di tale livello regolatorio che, in ipotesi, potrebbe essere affidato all'ANAC. In particolare si potrebbe valutare la previsione in capo all'Autorità Nazionale Anticorruzione di **più incisivi poteri di regolazione** (afferenti all'emanazione di bandi-tipo e contratti-tipo), ma anche di **vigilanza e di controllo sull'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici**.

Si sottolinea la rilevanza di tale aspetto soprattutto al fine di **standardizzare le procedure** e quindi ridurre le disomogenità degli atti di gara che ancora oggi sono sensibili: bisogna quindi promuovere le prassi dei "bandi-tipo" e accompagnare ad essa anche la previsione di **modelli di contratto** applicabili alle diverse procedure di affidamento.

In termini più generali, il corretto e condivisibile riferimento alla lotta alla corruzione e alla trasparenza delle procedure di gara dovrebbe passare anche da una **RADICALE REVISIONE DELLA DISCIPLINA DI NOMINA DEI COMPONENTI DELLE COMMISSIONI DI GARA**. Al riguardo si propone che la maggioranza dei componenti, fra cui il presidente, delle commissioni di gara, da nominare in caso di utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, siano scelti con **sorteggio** e attuando una effettiva **rotazione degli incarichi**, fra soggetti di adeguate e comprovate professionalità e competenze. Tale disciplina dovrebbe presupporre l'istituzione di apposito **ALBO NAZIONALE DEI COMMISSARI DI GARA PRESSO L'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE**, che dovrà poi definire i requisiti e le incompatibilità dei commissari, nonché le modalità di tenuta dell'albo e di scelta dei commissari.

Sempre al fine di introdurre ulteriori elementi di moralizzazione del settore e di premialità dei soggetti che operano rispettando le regole, si propone di introdurre **meccanismi di attribuzione di rating di legalità validi per tutti i contratti pubblici** che, oltre agli elementi previsti dalla normativa vigente, tengano conto (sempre e non soltanto nell'ambito del sistema di qualificazione delle imprese di costruzioni di cui alla lettera m) della **REPUTAZIONE DEL CONCORRENTE MATURATA NELL'ESECUZIONE DI PRECEDENTI CONTRATTI** sotto diversi profili attinenti – ad esempio - la frequenza del contenzioso e la frequenza di apertura di procedimenti istruttori da parte dell'ANAC.

Per quel che riguarda il tema della **trasparenza delle procedure** si ritiene preliminarmente opportuno, anche alla luce del citato scarso livello di trasparenza degli affidamenti in tema di progettazione, **VALUTARE CON ATTENZIONE L'IMPATTO DEL RECEPIMENTO DELLE NORME EUROPEE CHE CONTENGONO UN INDUBBIO FAVOR VERSO LE PROCEDURE NEGOZiate**.

Nel merito, si ritiene che un elemento di fondamentale chiarezza e trasparenza all'interno dell'iter di progettazione e realizzazione di ogni opera pubblica debba essere quello della **CHIAREZZA DEI RUOLI E DELLA SEPARATEZZA DELLE DIVERSE FASI**.

In particolare si ritiene necessario fare sì che siano **RIDOTTE LE IPOTESI DI “APPALTO INTEGRATO”** che negli ultimi anni, dopo la liberalizzazione operata nel 2006, non hanno garantito quella riduzione di costi e di tempi attesa. Va peraltro segnalato come una più netta separazione dei ruoli fra progettista e impresa garantisca la stazione appaltante anche sotto il profilo dell'individuazione delle responsabilità dei singoli attori.

La proposta è quindi quella di prevedere come **REGOLA GENERALE L’AFFIDAMENTO DEI LAVORI SULLA BASE DEL PROGETTO ESECUTIVO**, con contestuale **divieto di avvio di procedure di gara per affidamento dei lavori sulla base del progetto preliminare**, ad eccezione dei contratti di concessione di lavori pubblici e di PPP.

In tale quadro non si può che condividere quanto affermato la scorsa settimana dal **Presidente Anac, dott. Raffaele Cantone**, che non ha mostrato grande apprezzamento per l'**appalto integrato**, nato “dalla frammentazione delle stazioni appaltanti”, e ha affermato che nel nuovo codice “**deve diventare un’eccezione**”.

Conseguentemente si dovrebbero consentire le **ipotesi derogatorie** di ricorso all'appalto di progettazione esecutiva e costruzione sulla base del progetto definitivo **nei limitati casi** in cui l'apporto dell'impresa in fase di redazione del progetto esecutivo risulti essenziale (per complessità tecnologica e impiantistica, ad esempio).

Altro elemento fondamentale per la trasparenza delle procedure sarebbe anche quello concernente la **disciplina delle offerte anomale** che, nel settore della progettazione e della direzione lavori sta assumendo contorni abnormi che compromettono anche i livelli qualitativi delle offerte.

Occorre quindi che sia previsto un apposito accenno, nella delega, alla necessità di definire **EFFICACI E OGGETTIVI MECCANISMI DI VERIFICA DELLE OFFERTE ANOMALE** che tengano conto dell'effettiva compatibilità tra profili qualitativi e quantitativi dell'offerta, nonché del rispetto delle norme in materia di contratti di lavoro e di sicurezza.

Sempre con la finalità di contenere i ribassi eccessivi e di tutelare la trasparenza del procedimento di valutazione delle offerte, si propone di inserire nell'ambito delle procedure di affidamento di contratti con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, **L’OBBLIGO DI APERTURA DELLE BUSTE CONTENENTI LE OFFERTE ECONOMICHE SOLTANTO PER LE OFFERTE CHE ABBIANO SUPERATO IL PUNTEGGIO TECNICO predeterminato nel bando di gara o nella lettera di invito**. L'introduzione di questo obbligo (oggi è una facoltà prevista dal dpr 20772010 per le sole gare di servizi di ingegneria e architettura) altro non sarebbe che la traduzione nel nostro ordinamento di una prassi usuale a livello internazionale per garantire la qualità delle offerte, con limitazione dei ribassi eccessivi e anomali, e la maggiore imparzialità e trasparenza nella fase di valutazione delle stesse

5. Art. 1, comma 1, lettera f):

f) riduzione degli oneri documentali a carico dei soggetti partecipanti e semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti

Osservazioni:

il sistema di verifica dei requisiti che fa capo all'ANAC e al sistema dell'AVCPass potrebbe costituire uno dei sistemi di maggiore snellimento e semplificazione dell'azione amministrativa nonché di riduzione degli oneri documentali in capo ai concorrenti.

Viceversa, a tutt'oggi, il sistema non sembra avere raggiunto obiettivi di semplificazione e snellimento procedurale.

Appare quindi opportuno valutare una **REVISIONE E SEMPLIFICAZIONE DEL SISTEMA AVCPASS** nell'ottica garantire l'accesso diretto delle stazioni appaltanti alle banche dati degli enti certificanti i requisiti dichiarati dai concorrenti in sede di gara

6. Art. 1, comma 1, lettera g)

g) razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, contenimento dei tempi e piena verificabilità dei flussi finanziari anche attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti e l'introduzione di misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera;

Osservazioni:

Parlare di razionalizzazione ed efficienza delle procedure di spesa significa affrontare anche il **tema del ruolo e delle funzioni svolte dalla P.A.** nel settore dei contratti pubblici. In sostanza occorrerebbe riflettere sulla necessità ormai indifferibile, di riorganizzare le funzioni degli uffici tecnici che, in relazione alle attuali modalità di produzione dei progetti e dell'elevato livello professionale e interdisciplinare dell'attività di ingegneria e architettura, ormai non consente più – tranne alcuni rari casi – di fornire progetti da porre a base di gara che siano in linea con gli standard previsti dalla normativa vigente.

Sarebbe quindi necessario arrivare ad un sistema che preveda come **REGOLA GENERALE L'AFFIDAMENTO A TERZI DELLA PROGETTAZIONE**, rimuovendo l'antistorica impostazione risalente al 1865 per cui la progettazione rappresenta una competenza primaria della **P.A.** che **dovrebbe eventualmente progettare soltanto se in possesso di tecnici qualificati** come lo devono essere i progettisti esterni.

A ciò si ritiene che debba seguire anche una profonda **riforma del ruolo della Pubblica Amministrazione**, che deve essere centrata sulla fase di **studio e programmazione** degli interventi e **sul controllo** (anche con un incentivo riformulato): è fondamentale avere dettagliati 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.

I negativi risultati riscontrati nel settore delle infrastrutture dal massiccio ricorso a società *in house* a livello locale (soprattutto nel settore dell'ingegneria e architettura) consigliano inoltre di valutare l'opportunità di un **contenimento dei fenomeni di in house providing**.

Nell'ambito della **valorizzazione della fase progettuale** e, più in generale, nell'ottica di ripristinare un principio fondamentale, da sempre sostenuto dall'OICE, come è quello della **centralità del progetto**, si ritiene opportuno che fra i criteri di delega sia inserito anche un accenno a tali esigenze per ridare dignità al progetto e al progettista.

A tale proposito appare di interesse della stessa stazione appaltante che sia riaffermata la necessità di una accurata **qualificazione progettuale negli APPALTI DI PROGETTAZIONE E COSTRUZIONE** e, sempre in questo ambito, che possa essere **garantito al progettista** che collabora con l'impresa di costruzioni il **pagamento diretto da parte della stazione appaltante**

dei suoi compensi, sulla scia di quanto affermano anche le direttive europee.

Infine occorre fare in modo che sia riconosciuta **la possibilità di utilizzare come referenze i progetti predisposti per l'impresa che partecipa gara, attualmente messa in discussione dalla giurisprudenza**

Valorizzare la progettazione significa però anche riaffermare il principio dell'**UNITARIETÀ DEL PROGETTO E DELLA PRIORITÀ DELL'AFFIDAMENTO AL PROGETTISTA DELLA DIREZIONE DEI LAVORI**, ovviamente nel rispetto delle prerogative della stazione appaltante e delle procedure comunitarie che impongono la preventiva indicazione in fase di gara del possibile affidamento congiunto.

Per ridare centralità al progetto ed elevare il livello qualitativo degli stessi, occorre poi fare in modo che siano previsti **congrui tempi per la redazione dei progetti**, siano effettuate **adeguate stime dei corrispettivi** e – soprattutto – siano **ADEGUATAMENTE VERIFICATI E VALIDATI I PROGETTI**, così da evitare riserve da parte delle imprese e varianti in corso d'opera.

Si segnala a tale fine l'opportunità di valutare l'opportunità di **estendere l'utilizzo dello strumento del performance bond anche agli appalti di piccole e medie dimensioni**. Così facendo vi sarebbe un ulteriore livello di controllo sulla esecutività del progetto che potrebbe addirittura sostituire, o comunque completare, l'attuale fase di verifica del progetto. Tale proposta è peraltro contenuta anche nel documento consegnato dall'ANAC alla Commissione, in cui si formulano le seguenti condivisibili considerazioni: *"l'introduzione di questo sistema di performance bond anche per contratti di medie e piccole dimensioni potrebbe rivelarsi uno strumento utile sia in fase di qualificazione sia per la verifica della congruità delle offerte, permettendo di superare molti di quegli ostacoli che ad oggi impediscono un corretto funzionamento del mercato degli appalti pubblici e che sono legati agli eccessivi ribassi, poi recuperati attraverso le varianti in corso d'opera"*

7. Art. 1, comma 1, lettera m)

m) miglioramento delle condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici e delle concessioni per le piccole e medie imprese e per le imprese di nuova costituzione

Osservazioni:

Occorre **temperare le esigenze di un adeguato livello di accesso alle gare incidendo sulla definizione di requisiti minimi in maniera da un lato che sia garantito un buon livello di concorrenza e dall'altro che sia assicurato alla stazione appaltante un livello qualitativo dei partecipanti** (sotto il profilo della capacità tecnica, professionale, organizzativa ed economica) consono rispetto all'importo del contratto e alla sua complessità. In questa ottica si muovono le norme delle nuove direttive europee che consentono alle stazioni appaltanti di accertare la capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa dei concorrenti; nel nostro ordinamento, anche al fine di evitare eccessi di discrezionalità amministrativa, appare necessario **determinare opportuni range per la determinazione dei requisiti**, coerenti con le indicazioni suesposte, ad esempio incidendo sull'arco temporale dei requisiti previsti nelle direttive europee e sulle agevolazioni ai soggetti di nuova costituzione come previsto già oggi dall'art. 253, comma 15 del codice dei contratti pubblici.

Il tutto ponendo anche attenzione alla necessità di promuovere un **rafforzamento dimensionale delle strutture oggi operanti in Italia** che a livello internazionale si trovano a concorrere con *competitors* di ben altra forza dimensionale, economica e tecnica.

