



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



## Speech

### AUDIZIONE OICE

Commissioni I e VIII riunite del Senato

AS 1833 Ddl di conversione del decreto-legge n. 76/2020 in materia di semplificazioni

28 luglio 2020

### Pres. OICE Gabriele Scicolone e Dir. Gen. Andrea Mascolini

Buon pomeriggio Presidente, Senatori.

Grazie molte per l'invito a nome di tutti gli Associati OICE che mi prego di rappresentare.

Mi astengo da qualsiasi premessa sulla **opportunità di un dispositivo** che aiuta a snellire l'impianto procedurale atto a "mettere a terra" gli investimenti dei quali il Paese abbisogna da tempo e che oggi vedono, nell'emergenza Covid, una ragione in più per non procrastinarne le emanazioni. Quindi, da parte nostra, **benvenuto al decreto semplificazione**.

Ma, se abbiamo salutato con favore l'idea del DL semplificazioni, un retro-pensiero, da subito si è affacciato ad adombrare l'entusiasmo iniziale, che l'enfasi di **semplificare rapidamente** un impianto normativo tanto complesso e stratificato nel tempo, potesse non riuscire a tenere conto dei potenziali **effetti collaterali indesiderabili**.

E proprio su questi aspetti si focalizzerà il nostro intervento.

Elementi particolarmente positivi:

Giudizio decisamente favorevole sulle disposizioni che mirano a:

- a) **accelerare i tempi di aggiudicazione**
- b) **attivare accordi quadro già stipulati** (oggetto spesso di ritardi non accettabili per chi si è strutturato per fare fronte al flusso di attività indicato degli accordi stessi)
- c) **eliminare le cauzioni provvisorie**,
- d) Introdurre l'**obbligo di riconoscere oneri aggiuntivi** necessari per le misure di contenimento dell'epidemia
- e) dichiarazione di **causa di forza maggiore** come esimente da ritardi e relative responsabilità dell'affidatario)

./.



Ma vediamo gli elementi di maggior criticità:

- l'innalzamento della soglia per l'affidamento diretto e l'utilizzo della **procedura negoziata semplificata senza bando**;
- **disciplina degli affidamenti sopra soglia UE** in quasi totale deroga al codice appalti **senza una tutela adeguata della qualificazione degli affidatari**;
- **accelerazione pagamenti e extra costi Covid-19**;

## 1. L'AFFIDAMENTO DIRETTO E LA PROCEDURA NEGOZIATA SENZA BANDO

Si parla dell'innalzamento dai 40.000 previsti dal Codice agli attuali 150.000 euro previsti dall'articolo 1, comma 2 per **affidare in via diretta e fiduciaria i lavori, servizi e forniture**.

Se è evidente, infatti, che la soglia di 40.000 euro era estremamente modesta per quanto attiene al mondo dei lavori, e quindi si saluta con favore l'innalzamento della soglia per i "lavori", lo stesso non può dirsi per i servizi di ingegneria ed architettura; anzi, il contrario!

Occorre fare mente locale sul fatto che tra "lavori" e "servizi" esiste un ordine di grandezza di differenza; ossia, tra lavori e servizi c'è un "fattore moltiplicativo" pari a 10/20.

Servizi di ingegneria pari a 150.000€ **equivalgono a lavori per oltre 3 milioni di euro**.

E' una **incongruenza** avere la stessa soglia per attività che hanno ordini di grandezza economica differenti. **Prova ne sia il atto che le soglie UE sono differenziate.**

Il *vulnus* è già insito nel Codice laddove la soglia era unica. Ma dobbiamo stare attenti a non risolvere una criticità con un errore che introduce un pesante **effetto collaterale**, dall'altra parte.

Veniamo quindi all'**effetto collaterale**: stando alle stime su dati OICE 2019 – abbiamo stimato **la scomparsa dal mercato del 72 % del totale del numero delle gare, anche in ragione del presumibile effetto di parcellizzazione e frazionamento degli incarichi di importo ben maggiore.**

Ne abbiamo già sentore dalle rilevazioni degli ultimi giorni.

In definitiva, l'innalzamento della soglia da 40 a 150 mila euro per i servizi ancorché non portare benefici, porterebbe, invece, una lunga serie di effetti indesiderati ed indesiderabili:

Ciò detto, e **ben consapevoli dell'esigenza di dovere accelerare fortemente la fase di acquisizione dei progetti**, riteniamo che ciò non può e non deve significare **abdicare del tutto all'esigenza di avere affidatari qualificati in base ad un processo selettivo che, sia pure semplificato, tuteli la professionalità e la qualità del servizio offerto.**

Da qui la nostra proposta di definire **una disciplina ad hoc per i servizi di ingegneria e architettura che incida sull'impostazione del decreto prevedendo:**

./.

- a) la riduzione da 150.000 euro a 60.000 euro della soglia per l'affidamento diretto;
- b) l'obbligo SEMPRE di motivazione dell'affidamento diretto anche in relazione ai **requisiti minimi di capacità tecnico-organizzativa preventivamente stabiliti dalla stazione appaltante**;
- c) l'obbligo di ricorso al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non essendo neanche ipotizzabile l'impiego del criterio del prezzo più basso per affidare servizi di natura intellettuale.

## 2. GLI AFFIDAMENTI SOPRA SOGLIA UE (art. 2, comma 4)

La sovrapposizione della disciplina definita dall'articolo 2, comma 4, con quella dei comma 2 e 3 del medesimo articolo e dall'articolo 9 sui **commissari straordinari** produce una **illogicità complessiva del sistema delle deroghe individuate dal Decreto**.

Il sistema così delineato nei commi 2 e 3, con tutte le perplessità evidenziate e i correttivi che proponiamo, consente comunque interventi veloci in tutti gli ambiti delle opere pubbliche, **mantenendo un livello minimo di concorrenza nel mercato**, quantomeno necessario ad arginare derive indesiderabili.

Viceversa, le procedure di affidamento di cui al comma 4, in considerazione dell'ampissimo elenco dei settori interessati che comprende tutte le opere infrastrutturali e la totalità delle altre tipologie di opere pone in essere una estesa e pericolosa *deregulation*, travolgendo il sistema di deroghe delineato dal decreto e finendo per consentire affidamenti fuori dalle regole generalizzate.

Da qui la proposta di **eliminazione del comma 4 dell'articolo 2**.

## 3. ACCELERAZIONE PAGAMENTI, RISTORO DEGLI EXTRACOSTI COVID-19 e RINEGOZIAZIONE CONTRATTI

Dal momento che la norma (art. 8 comma 4) è riferita "*ai lavori in corso di esecuzione*" **occorre però prevedere che tale disciplina sia applicabile a tutti i contratti in essere** (quindi anche di forniture e servizi) per evitare illogiche discriminazioni in relazione all'applicazione della norma, **di cui si ribadisce l'assoluta congruenza e opportunità**.

## 4. COMMISSARI STRAORDINARI (art. 9)

L'articolo 9 prevede un ampio ricorso alla figura dei **commissari straordinari** al punto che si tratta di disposizione applicabile ad un numero infinito di opere con possibilità. Da questo quadro si evince che le opere affidate con le procedure ordinarie previste dal codice dei contratti saranno sostanzialmente **limitatissime**.

Lo snellimento delle procedure, con le copiose deroghe al codice dei contratti pubblici, non può comportare che l'intero apparato del codice dei contratti pubblici e del futuro regolamento attuativo sia sostanzialmente relegato ad un'applicabilità residuale e marginale.

Si ritiene **necessario circoscrivere l'applicazione dell'articolo 9 anche facendo riferimento ad un importo di valore predeterminato.**

## 5. ULTERIORI MODIFICHE AL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

In ottica di semplificazioni, si ritengono poi necessari ulteriori interventi correttivi e integrativi delle disposizioni del decreto per i quali abbiamo lasciato in memoria delle proposte di emendamento.

Mi riferisco ad esempio alla disciplina dei:

- a) **supporti al RUP (art. 2, comma 5), proprio nell'ottica** in particolare di **project management** nella fase di gestione e sviluppo delle attività di progettazione, di verifica dei progetti da completare in via d'urgenza, per importi non superiori a 100.000 euro.
- b) **Accordi quadro (art. 8, comma 3):** Occorre assicurare che, anche dopo fine 2020 le stazioni appaltanti procedano con costanza al **"riempimento"** di tali accordi **assicurando un minimo di attivazione annuale**, fino alla completa copertura dell'importo contrattuale oggetto dell'affidamento dell'accordo o quanto meno fino al 75% del valore totale. **Inoltre si ritiene necessario precisare che la cauzione definitiva deve essere applicata soltanto sui singoli contratti di attuazione dell'accordo e non sull'importo globale dell'accordo.**
- c) **Publicità atti delle stazioni appaltanti:** Si ritiene necessario in ottica di semplificazione, di riduzione delle spese e allo scopo eliminare inutili aggravii burocratici, prevedere che ogni forma di pubblicità sia effettuata esclusivamente sui siti della stazione appaltanti.
- d) **Procedure di gara in videoconferenza;** In presenza di "lavoro agile" delle stazioni appaltanti, occorre evitare che tutte le accelerazioni previste dal decreto siano vanificate. Si ritiene quindi opportuno assicurare continuità di sviluppo delle procedure attraverso modalità di effettuazione delle sedute di gara in videoconferenza, o in streaming, recependo le indicazioni contenute nella delibera ANAC n. 312 del 9 aprile 2020.
- e) **Utilizzo dell'anticipazione contrattuale:** Per realizzare in concreto l'obiettivo di dare liquidità alle imprese si propone di intervenire sulla disciplina dell'anticipazione di cui al comma 18 dell'articolo 35 del codice dei contratti pubblici come modificato dall'articolo 207 del decreto rilancio. In particolare si propone di rendere cedibile l'anticipazione ad intermediari finanziari, banche e assicurazioni, di fatto "cartolarizzandola".
- f) **Sospensione di adempimenti burocratici:** In questi ultimi anni gli operatori economici sono destinatari di una serie di obblighi e adempimenti che rappresentano **una vera e propria forma di imposizione tributaria indiretta non più sopportabile.** Riteniamo quindi necessario intervenire per sopprimere i principali adempimenti burocratici che non rispondono ad alcuna logica di efficienza ed efficacia dei procedimenti, a **partire dall'obbligo pubblicità sui quotidiani, per passare all'obbligo di registrazione e ad ogni altro obbligo connesso allo svolgimento delle procedure di aggiudicazione.**

Roma, 24 luglio 2020