

CENTRALITÀ E QUALITÀ DEL PROGETTO, DAL PNRR ALLE NUOVE REGOLE

ROMA 6 luglio 2022

- 1** **Investire in ingegneria e architettura** è interesse del Paese
- 2** Riaffermare la **centralità del progetto esecutivo**; l'appalto integrato? quando serve!
- 3** **Qualità nella scelta** del progettista: no al criterio del prezzo più basso
- 4** Le prestazioni professionali si pagano: no alle eccezioni al **divieto di gratuità** della prestazioni
- 5** Applicare il "**d.m. parametri**": no alla facoltatività e al "mero riferimento"
- 6** Migliorare l'efficacia nella gestione dei processi: **più supporti ai RUP**
- 7** No agli appalti "a corpo", sì alla revisione prezzi per **prevenire contenziosi**
- 8** Un **contratto-tipo** equo per un risultato progettuale d'eccellenza
- 9** **Digitalizzazione**, trasparenza e **snellimento burocratico**
- 10** **Trasparenza**, concorrenza e qualità con **meno affidamenti diretti**

1 Investire in ingegneria e architettura è interesse del Paese

Il settore dell'ingegneria e dell'architettura può essere definito purtroppo, nel nostro Paese, come la **"Cenerentola" dell'industria delle costruzioni**.

Il valore del comparto dell'ingegneria e dell'architettura nei principali Paesi europei è ben oltre il **20% del totale del valore delle costruzioni** a fronte di un **11% del nostro Paese**, che si colloca al 20° posto su 27 paesi UE (su 166 miliardi di valore delle costruzioni, uno dei più alti in Europa, il valore dell'ingegneria e dell'architettura è pari all'11%). Tanto per citare due esempi: 24,3% in Germania e 14,9% in Spagna.

Il limitato valore dell'ingegneria e dell'architettura si traduce, nei fatti, da una parte in un numero minore di ore-uomo spese nella fase di progettazione con una conseguente carenza di qualità dei progetti che poi si trasferisce alla fase esecutiva, e dall'altra nella scarsa remuneratività dell'"ora media" di ingegneria in Italia.

Conseguenze dirette ne sono l'endemica critica sulla scarsa affidabilità di progetti malpagati (che, – nei peggiori dei casi – è alla genesi di incompiute che il paese non può più permettersi) e la pericolosa disaffezione dei giovani sulle materie ingegneristiche e tecniche, non più percepite come attività ad alto valore aggiunto e comunque non garanzia di impieghi consoni al ruolo che sottendono, con progressivo impoverimento della capacità tecnico- ingegneristica del Paese.

Il Governo, anche e soprattutto nella redazione degli ultimi allegato Infrastrutture al Def ha mostrato una maggiore attenzione alla fase di analisi e studio degli interventi, ma a valle di questo percorso, nella fase attuativa **si continua a ritenere che il momento progettuale e ogni altra fase tecnica possono essere accorpate, velocizzate e snellite senza che questo comporti problemi o abbia conseguenze**. Al punto che si preconizza la necessità di ridurre *tout-court* livelli di progettazione e di ricorrere stabilmente all'appalto integrato.

Va ribaltata quindi questa impostazione partendo dal presupposto che l'ingegneria e l'architettura rappresentano una **grande risorsa da utilizzare e da mettere al servizio del Paese: più tempo si dedica allo studio e alla progettazione degli interventi, meno rischi si correranno in tema di ritardi, riserve e contenziosi**.

2 Riaffermare la centralità del progetto esecutivo; l'appalto integrato ? quando serve

Nella fase di messa a terra degli interventi occorre tornare al principio cardine del codice del 2016: la **centralità del Progetto esecutivo**: il principio generale della **separazione dei ruoli fra progettista e costruttore** rappresenta infatti un valore per il sistema, oltre che un elemento di assoluta trasparenza, a garanzia e nell'interesse di tutti gli operatori del settore e della qualità del progetto.

La deroga a questo principio contenuta nella legislazione special del PNRR si vedrà quali effetti produrrà.

Certamente in passato la scelta di demandare gli esecutivi alle imprese **non ha significato nient'altro che costringere nuovamente il progettista ad operare sotto l'egida dell'impresa, a minor prezzo, quindi a discapito della qualità, con una forte limitazione – come detto - 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.

Anche **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.

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.**

De iure condendo occorre ricondurre l'istituto dell'appalto integrato alla sua fisiologica utilizzazione; serve quando appare evidente, per ragioni tecnologiche e impiantistiche, che l'impresa può apportare la sua esperienza nella fase progettuale esecutiva.

3 No alla scelta del progettista con il prezzo più basso

L'innalzamento della soglia degli affidamenti in via diretta fino a 139.000 euro ha determinato che le stazioni appaltanti, con avvisi di manifestazione di interesse, finiscono per scegliere i progettisti (ma anche i direttori dei lavori e gli altri operatori che svolgono attività di ingegneria e architettura) con il criterio del prezzo più basso. Negli interventi per la ricostruzioni del terremoto 2016 è la regola.

Tutto questo non consente la valutazione di alcun aspetto qualitativo, con conseguenze che vedremo più avanti in termini di qualità del costruito e non solo.

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 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%).

Pertanto l'affidamento di incarichi aventi ad oggetto progettazione, direzione dei lavori e altre attività tecnico-professionali, ai fini della tutela della qualità delle prestazioni e in ragione dei profili di sicurezza ad esse afferenti, **non devono essere affidate ricorrendo al prezzo più basso.**

Occorre ribadire quindi quanto già oggi prevede l'art. 95, comma 3 del decreto 50/2016: **obbligo di utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa a tutela della qualità del Progetto, della dignità e del decoro dei progettisti.**

4 Le prestazioni professionali si pagano: no alle eccezioni al divieto di gratuità della prestazioni

Estremizzazione dei massimi ribassi sono i casi, purtroppo non isolati, di richiesta di prestazioni ingegneristiche a titolo gratuito. 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 dell'incarico sia elemento di promozione del soggetto che riceve l'incarico.

Anche soltanto pensare che un progetto o una direzione lavori possa non essere svolte gratis significa violare principi costituzionali e civilistici elementari.

Come si può ammettere una cosa simile e chiedere poi qualità e professionalità?

I progettisti nel nostro paese continuano a subire queste vessazioni che ne frustrano il lavoro.

Non ci si dovrà poi stupire se i giovani non vorranno più fare gli ingegneri e gli architetti, e se non si troveranno più tecnici.

Questo, peraltro, proprio ora che con il PNRR ce ne è un bisogno drammatico.

Ammettere la possibilità di chiedere (e ottenere) prestazioni professionali gratis costituisce un'aberrazione che **viola espressamente una legge che lo stesso Parlamento ha votato sei anni fa, quella sull'equo compenso a tutela della dignità del progettista e di tutti i professionisti.**

Nel nuovo codice occorre ribadire che nel settore delle costruzioni il corrispettivo determinato a seguito di un confronto concorrenziale su una base di gara equa deve essere un principio inderogabile. **Non può essere ammessa alcuna ragione che giustifichi anche dal lato dell'offerta, la proposta di un progetto gratis perché sono in ballo interessi collettivi primari non derogabili.**

Questo nel rispetto della qualità, della sicurezza e della sostenibilità delle opere da progettare che rappresentano beni primari da difendere nell'interesse del buon andamento dell'azione amministrativa a tutela della collettività.

5 Applicare il “d.m. parametri”: no alla facoltatività e al “mero riferimento”

Il 40% delle gare di progettazione e altri servizi tecnici **non prevede corrispettivi adeguati posti a base di gara a causa di una scorretta applicazione del c.d. “decreto parametri”.**

L’introduzione dell’obbligo di applicazione del decreto 17 giugno 2016 (c.d. decreto parametri) aveva consentito la riduzione di comportamenti delle stazioni appaltanti tesi a sottostimare le prestazioni da affidare e ha ridato slancio alla domanda pubblica.

Nel 2019 la giurisprudenza che ha consentito alle stazioni appaltanti di derogare all’applicazione del decreto, con “adeguata motivazione”, ha determinato forti anomalie che ancora oggi trovano l’esempio emblematico nella prassi del c.d. “doppio ribasso”: si riduce l’importo a base di gara calcolato con il d.m. decurtando ribasso medio formulato nelle gare precedenti e poi in gara si chiede un ulteriore ribasso.

A tacere poi del fatto che i corrispettivi previsti dal decreto sono largamente superati e devono essere rapidamente adeguati ai livelli di progettazione ad esempio definiti per le opere del Pnrr ma anche, in generale, alla luce degli investimenti richiesti agli affidatari per la produzione delle attività in BIM e agli adempimenti amministrativi legati, ad esempio, all’applicazione della disciplina del dibattito pubblico.

La revisione dei compensi dovrebbe peraltro avvenire con periodicità.

Nel nuovo codice l’applicazione del decreto parametri deve essere cogente e non un mero riferimento. Da valutare anche l’introduzione di meccanismi di verifica sulla stima delle stazioni appaltanti.

6 Migliorare l'efficacia nella gestione dei processi: più supporti ai Rup

Non soltanto nel caso di opere finanziate dal Pnrr, ma in tutta l'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche, è necessario assicurare il massimo livello di efficacia, economicità ed efficienza della spesa pubblica.

Per raggiungere questo obiettivo, seguendo anche quanto avviene usualmente all'estero, si ritiene necessario promuovere 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.

Nell'ottica del rinnovamento dei corpi tecnici delle stazioni appaltanti, questo dovrebbe essere uno degli obiettivi cui tendere in generale; nelle more del perfezionamento di livelli adeguati di qualificazione delle stazioni appaltanti, occorre invece che la Pubblica Amministrazione si affidi al mercato per acquisire supporto tecnico, di project e construction management, di controllo dei processi e dei flussi informativi. Due le possibili strade:

- affidare accordi quadro per aree territoriali per acquisire servizi di elevata qualificazione ed esperienza in grado di coordinare per conto della stazione appaltante le attività di tutti i soggetti chiamati a svolgere le diverse prestazioni contrattuali;
- individuare un unico soggetto che funga da proprio "consulente tecnico" per la progettazione, per tutte le attività tecnico-amministrative ad essa connesse (esclusa la verifica dei progetti), per la direzione lavori e fino al collaudo. In sostanza un qualificato referente tecnico che fiancheggi la stazione appaltante e le risolva ogni problema tecnico, Lo schema potrebbe essere quello dell'Assistente alla *matrise d'ouvrage* (AOM) francese che segue la stazione appaltante per tutto il ciclo dell'opera.

7 No agli appalti "a corpo", sì alla revisione prezzi per prevenire contenziosi

In via generale, soprattutto in questo periodo di forti incertezze sul mercato, dovrebbe essere di interesse di tutti prevenire le situazioni di conflitto evitando di rendere squilibrato – anche in ragione delle variabili esterne (aumenti costi fissi) - il rapporto contrattuale .

Nel caso dei servizi di ingegneria e architettura, dove si parte spesso da una "idea" o da un livello ancora molto generico dell'intervento da realizzare, occorre definire fino a che punto l'affidatario deve portare avanti il suo lavoro alle stesse condizioni e quando ha diritto ad un congruo ristoro.

Oggi assistiamo a situazioni in cui all'affidatario, **in virtù di un contratto stipulato "a corpo", le stazioni appaltanti possono chiedere sostanzialmente ogni modifica rispetto alle condizioni iniziali senza riconoscere alcunchè, mettendo l'affidatario nella condizione di scegliere se risolvere il contratto per eccessiva onerosità dello stesso, ovvero se avviare contenziosi con l'ente pubblico.**

E' un giogo claustrofobico per i progettisti che, aggiudicatisi un contratto con un Ente Pubblico, sono sottoposti ad angherie di ogni tipo, in virtù dello squilibrio contrattuale enorme tra le parti. Il punto critico è quindi che lo squilibrio contrattuale (nelle sue varie forme) non può essere riportato ad equità mediante un adeguamento dei prezzi, potendosi le stazioni appaltanti trincerarsi dietro la previsione del corrispettivo "a corpo", come tale non modificabile nell'ipotesi di variazione, soprattutto se in aumento, delle prestazioni da effettuare e dei relativi costi.

L'unico rimedio che residua in capo all'operatore economico di fronte ad un aumento delle prestazioni da realizzare ad invarianza di compenso, concretamente, è l'azione civilistica di risoluzione per eccessiva onerosità o altre azioni che possono mettere in crisi la redazione della fase progettuale con ritardi deleteri anche sulle successive fasi.

A tale fine è necessario **prevedere clausole e meccanismi revisionali specifici** che definiscano in quali casi e rispetto a quali condizioni esterne si debba adeguare l'importo contrattuale. Niente di più e niente di meno rispetto a quanto accade per il settore dei lavori.

8 Un contratto-tipo equo per un risultato progettuale d'eccellenza

Per molti progettisti l'aggiudicazione di un contratto per servizi di ingegneria con un Ente Pubblico in Italia segna l'inizio di difficoltà economico – finanziarie che in molti casi portano all'impossibilità di operare correttamente, vessati da formule contrattuali oramai parossistiche con meccanismi multistrato di protezione della parte appaltante e stratificazione dei meccanismi punitivi.

Il contratto diviene per i progettisti un capestro ed un giogo al quale sottostare.

Alcuni esempi:

- Corrispettivi artificialmente ribassati in fase preventiva alla gara che renderanno la vita economica del contratto estremamente difficile;
- Corrispettivi "fissi ed invariabili" anche a fronte di variazioni qualsivoglia dell'entità e a volte dello scopo del lavoro, prescindendo da responsabilità delle variazioni (siano esse contingenti o di pura volontà da parte della committenza)
- Meccanismi di pagamento delle attività spostati, in maniera ingiustificata, totalmente a valle dell'espletamento dell'attività (qualsiasi sia la sua durata o ordine di grandezza) che si traducono in esposizioni finanziarie enormi ed ingiustificate per i progettisti e le società di ingegneria.
- Meccanismi di pagamento delle attività spostati totalmente a valle dell'espletamento dell'attività stessa e, in più, all'avvenire di una "condizione sospensiva" (quale ad esempio, l'avverarsi della validazione della progettazione o, anche, il rilascio di autorizzazioni) le cui tempistiche sono incontrollabili da parte del progettista e che spesso prendono molto più tempo che la durata della stessa fase di progettazione ;
- Nel caso di accordi quadro, fidejussioni prestate sull'importo "presunto" dell'accordo quadro, a prescindere dalla reale esplicitazione in ordini attuativi e che, quindi, molto spesso (nel caso in accordi quadro che esplichino percentuali basse dell'importo presunto) sono veri e propri elementi di perdita economica ingiustificata per il progettista.

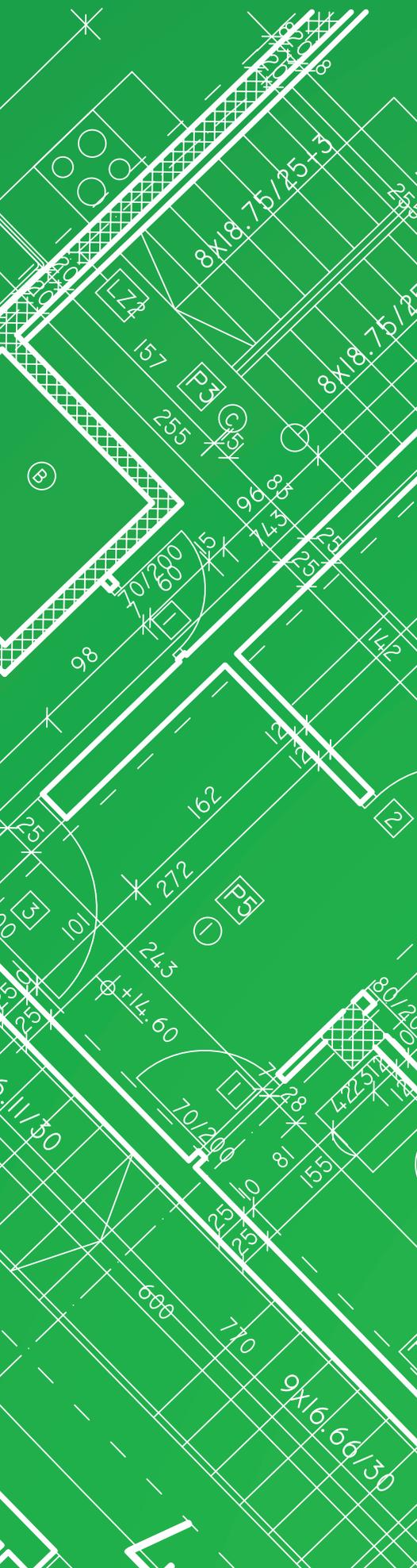
L'ingiustificatezza di questi meccanismi, che divengono quindi di pura vessazione verso la parte contrattuale debole, sia determinata dal fatto che i contratti hanno, in concomitanza con gli stessi, altri meccanismi di protezione quali le fidejussioni definitive o anche il differimento di parte del pagamento (e non di tutto il pagamento) della prestazione.

È necessario un **contratto-tipo cogente per riequilibrare il rapporto con le stazioni appaltanti, equo, bilanciato e chiaro così da ridurre criticità e dubbi interpretativi**

9 Digitalizzazione, trasparenza e snellimento burocratico

Occorre insistere con forza sulla digitalizzazione di tutti i processi, dallo svolgimento delle gare in forma telematica, con l'utilizzo del "fascicolo virtuale" dell'operatore economico che potrebbe semplificare radicalmente le attività di preparazione delle gare, alla fase di produzione dei progetti secondo forma di modellazione elettronica.

Esiste poi l'esigenza di una assoluta trasparenza e completezza del flusso delle informazioni fra stazione appaltante e operatore economico: la prima deve fornire alle strutture di progettazione dati ed informazioni imprescindibili per lo sviluppo progettuale di opere e di interventi su un territorio come quello del nostro Paese caratterizzato da una spiccata densità infrastrutturale ed idrografica e da una elevata complessità ed eterogeneità idrogeologica, che condizionano l'ubicazione e la dimensione delle opere.



198
463
PAR. 85
184
180/120
496
205

10 Trasparenza, concorrenza e qualità con meno affidamenti diretti

Ad oggi l'innalzamento della soglia per l'affidamento di progetti al prezzo più basso e in via diretta fino a 139.000 euro di compensi ha portato **in un anno ad una riduzione del numero dei bandi per servizi di ingegneria e architettura del 40,2% nella fascia 40.000/139.000 euro**. Questo ha determinato una - in parte necessaria, *ratione temporis* del Pnrr - **riduzione dei livelli di trasparenza e concorrenza**, che occorre ben valutare se estendere a regime nel nuovo codice.

All'evidente riduzione dei livelli di trasparenza e concorrenza, infatti, si potrebbero affiancare altri e ben più preoccupanti problemi sotto il profilo della qualità legata all'affidamento di questi interventi, visto che al di sotto dei 139.000 euro l'affidamento avviene al prezzo più basso, senza quindi vagliare i profili tecnici delle offerte.

Analoghi problemi possono derivare dal fatto che negli affidamenti diretti molto raramente, quando viene comunque esperita una fase di manifestazione di interesse, si chiede ai possibili offerenti di documentare un minimo di requisiti di esperienza e capacità tecnico-professionale e anche questo elemento può incidere sul livello qualitativo degli elaborati.

Emerge quindi l'esigenza di scegliere affidatari diretti che siano in grado di dimostrare, oltre ai normali requisiti di ordine generale, almeno il possesso di referenze analoghe a quelle oggetto dell'affidamento. Sarebbe una richiesta per tutelare un minimo di qualità e professionalità.

Altra esigenza è quella di assicurare che non si creino situazioni di monopolio o rendite di posizione; da qui il richiamo al principio di rotazione.

Occorre quindi valutare l'opportunità di una **limitazione della fascia per gli affidamenti diretti e al prezzo più basso, riportando la soglia dagli attuali 139.000 ai 75.000 euro del primo decreto semplificazioni e richiamando comunque l'esigenza di assicurare una rotazione degli incarichi e un minimo di qualificazione tecnico-professionale**.