

Spunti per il Rilancio nel settore Costruzioni

I buoni propositi

Rilanciare gli investimenti nel trainante settore delle Costruzioni attraverso un percorso di sburocratizzazione e semplificazione delle procedure legate alla progettazione, alla costruzione e alla manutenzione di qualsiasi tipologia di edificio o infrastruttura, stabilendo procedure snelle, con utilizzo di un codice e un regolamento che non necessitino di provvedimenti straordinari. Questa sarebbe l'ideale best practice attesa da InArSind l'Associazione di intesa sindacale che riunisce gli ingegneri e architetti liberi professionisti italiani.

Con l'approvazione del Decreto Rilancio – il Governo ha dichiarato - il sistema dovrà affrontare con nuovo slancio un anno zero, ma l'approccio dovrà essere innovativo in quanto *il decreto interviene in diversi ambiti con l'intento di assicurare l'unitarietà, l'organicità, e la completezza delle misure volte alla tutela delle famiglie e dei lavoratori, alla salvaguardia e al sostegno delle imprese, degli artigiani e dei liberi professionisti, al consolidamento, snellimento e velocizzazione degli istituti di protezione e coesione sociale, ma si dovrà declinare operativamente per concretizzare tutte le intenzioni.*

All'approvazione del Decreto Semplificazioni, il Presidente del Consiglio ha dichiarato: *“Noi siamo stati sempre convinti di questa priorità e adesso l'abbiamo concretizzata con un decreto che finalmente semplifica, velocizza, digitalizza i procedimenti amministrativi, sblocca una volta per tutte i cantieri e gli appalti. Questa riforma è il trampolino di lancio di cui l'Italia in questo momento ha bisogno.”*

Gli Strumenti per il Rilancio

Oggi siamo di fronte ad una nuova fase che, purtroppo, resta ancora interlocutoria, se è vero, come è vero, che la parte più interessante della bozza del Decreto Rilancio, quella riguardante la digitalizzazioni del paese e dei rapporti tra la P.A. le Imprese, i professionisti e i cittadini, demanda la sua reale applicazione a decreti attuativi di là da venire: e questo nonostante la celebrazione degli “Stati Generali”, dei quali peraltro non si sentiva la necessità.

INARSIND

ASSOCIAZIONE DI INTESA SINDACALE
DEGLI ARCHITETTI E INGEGNERI
LIBERI PROFESSIONISTI ITALIANI

Per il resto, il testo del Decreto Semplificazioni, approvato salvo intese, pur proponendosi di declinare operativamente alcune deroghe per consentire al Paese di avere strumenti per avviare il Rilancio, sembra soprattutto preoccuparsi di cercare alchimie burocratiche, “provvisori espedienti”, per saltare alcuni controlli, senza rendersi conto di alimentare le disparità tra soggetti concorrenti, né di non garantire una reale parità di condizioni tra di loro: “Occorre, invece, trovare le modalità per fare compiere alla P.A. lo straordinario sforzo per velocizzare le procedure in maniera permanente e duratura”

Appare veramente paradossale che, per quel che riguarda le modalità di affidamento di lavori, servizi e forniture, non si voglia entrare nel merito delle modalità con le quali le procedure vengono oggi espletate e si sia scelta, così pare, la strada di abolire del tutto la procedura, come se le modalità con le quali oggi vengono espletate fossero le uniche possibili.

Se verrà così convertito, il Decreto Semplificazioni, meriterà, più propriamente, l'appellativo di *Decreto Giustificazioni*, dato che appare inevitabile avere la sensazione che siano state trovate solo delle scorciatoie che qualcuno potrà anche interpretare come sistemi per non compiere i controlli, tenersi la “mano libera” e agevolare le proprie consorterie.

Sembra quasi che nei “cassetti” dei ministeri non vi fossero proposte di miglioramento dell'efficienza: al contrario l'Italia che lavora, produce ed innova, sa già cosa si deve “fare”.

Sarebbe auspicabile, ma noi riteniamo debba essere considerato inevitabile, cogliere l'occasione per dare al Paese procedure snelle e autenticamente semplificate per consentire interventi immediati e la loro declinazione immediatamente operativa, così da proporre gli antidoti al malcostume fino ad oggi troppo spesso applicato di promesse non mantenute.

Gli obiettivi da cogliere sono:

Sburocratizzare ma responsabilizzare. Non è pensabile togliere dei consolidati “paletti” normativi senza individuare i responsabili dell'applicazione, in deroga, di norme sulla gestione del patrimonio pubblico. Urge l'individuazione di soggetti (Sindaci, Governatori, Commissari ad acta) che sappiano assumersi responsabilità nella declinazione operativa, lo chiede l'Europa ma lo chiedono anche gli operatori della filiera.

INARSIND

ASSOCIAZIONE DI INTESA SINDACALE
DEGLI ARCHITETTI E INGEGNERI
LIBERI PROFESSIONISTI ITALIANI

In particolare, la “Riforma Bassanini” ha tolto l’eccesso di discrezionalità ai politici, tuttavia i Tecnici che hanno assunto la responsabilità finale, mostrano l’eccesso di prudenza e una ritrosia, nel favorire il flusso del procedimento amministrativo, che derivano dalle responsabilità civili, penali ed erariali loro addossate.

Semplificare ma vigilare. Dal momento che si chiedono norme semplificate di assegnazione degli incarichi e degli appalti è inevitabile aumentare il livello di controllo ex post dei processi di assegnazione e di controllo della commessa. Esistono Enti di controllo e di sorveglianza ai quali affidare poteri straordinari, si dovrà attuare un vero processo di qualità.

È inutile teorizzare *funzioni che tendono ad avvicinarsi a quelle del Dispute Board* -come si legge all’art della bozza DI Semplificazioni- serve applicare le regole consolidate dei contratti internazionali per esempio già codificati nei book della FIDIC (Federazione internazionale degli Ingegneri)

Incentivare ma investire. Si fa molto riferimento allo strumento delle agevolazioni e degli sconti fiscali ma non si è compreso che gli obiettivi e gli investimenti debbono garantire presupposti di sostenibilità e redditività. Non possono essere distribuiti incentivi a pioggia senza avere la coscienza della capacità di resa economica e allo stesso tempo si deve “rischiare” insieme agli operatori finanziando progetti che “abbiano le gambe” per sostenersi.

È deleterio creare lavoro per legge, si deve creare lavoro subito ma questo deve essere produttivo. Esiste un enorme elenco di opere pubbliche utili al nostro Paese ma la vera sfida per il Governo sarà quella di individuare quelle opere che rendano produttivi gli investimenti non solo in termini economici, (scuole, viabilità, fragilità idrogeologica, periferie, patrimonio storico. In questa sfida le professioni potranno essere di supporto per valutare tutti i profili di produttività.

I nostri Focus

Per operare un vero rilancio urge “scrostare” tutte quelle finte “semplificazioni e procedure di snellimento” che hanno portato il sistema al collasso, affogando le attività con le carte della burocrazia.

La riforma del Codice dei Contratti – che tutti ritengono necessaria – richiederà una lunga elaborazione e un lungo processo legislativo di approvazione. Non abbiamo a disposizione tutto il tempo necessario per lasciare intanto le cose come stanno: serve una legislazione transitoria di emergenza, sino a conclusione del processo di revisione

Di seguito si propongono alcune proposte operative che non hanno la presunzione di essere encicliche generali ma sono in grado di tracciare un percorso di miglioramento e hanno l'indubbio vantaggio della massima efficacia con il minimo sforzo di riforma normativa:

Le Proposte operative

- 1. Standardizzazione documentazione di gara e Unificazione delle piattaforme elettroniche**
- 2. Snellimento delle modalità di assegnazione degli incarichi**
 - a. Polizza fidejussoria/definitiva
 - b. Partecipazione a bandi in Raggruppamento Temporaneo di Professionisti
 - c. Sopralluogo obbligatorio dei bandi
- 3. Attuabilità delle procedure Sismabonus/Ecobonus**
- 4. Finalità dell'Appalto integrato**
- 5. Limitazione delle attività di Centrali uniche di progettazione**
- 6. Applicazione sistematica delle conferenze di servizi sincrone**
- 7. Incentivazione allo smart working ma soprattutto al co-working**

1. Standardizzazione documentazione di gara e Unificazione delle piattaforme elettroniche

Unificare la documentazione da presentare per i bandi in modo da rendere omogenea e riutilizzabile la documentazione quale il Curriculum Vitae, utilizzando modelli standard e anche database riconosciuti a livello nazionale come il DB dell'ANAC, specialmente per la documentazione amministrativa.

L'unificazione della documentazione ha lo scopo di ridurre i tempi per la redazione delle parti comuni a tutti i bandi per rendere più agevole e meno onerosa la partecipazione agli stessi, riducendo anche la possibilità di incorrere in errori. La compilazione può avvenire possibilmente compilando form preconfigurati all'interno della piattaforma elettronica.

Tutti i dati relativi all'anagrafica ed alla capacità finanziaria e tecnica possono essere ricavabili dal database della piattaforma ANAC, dove ogni professionista sarà tenuto ad inserire ed aggiornare i propri dati.

Raggruppare le piattaforme almeno su base regionale, con obbligo delle stesse di essere direttamente collegate alla piattaforma ANAC per lo scambio delle informazioni sopra elencate.

INARSIND

ASSOCIAZIONE DI INTESA SINDACALE
DEGLI ARCHITETTI E INGEGNERI
LIBERI PROFESSIONISTI ITALIANI

Le schede di presentazione dei lavori pregressi, richieste nelle offerte economicamente vantaggiose, devono essere unificate come formato di presentazione con numero fisso di pagine, di righe e medesimo tipo di carattere. Questo per evitare le perdite di tempo per adattare le schede alle scelte di formato della singola stazione appaltante (schede che comunque ogni professionista può decidere di modificare di volta in volta per specificare le caratteristiche del servizio sulla base del bando a cui sta partecipando). Vi sono poi altre proposte specifiche di cui si chiede l'applicazione:

- Attivazione operativa della BDNA (banca dati nazionale antimafia) implementandola per gli aspetti non legati all'antimafia
- Creazione di Banca dati unica coordinata da ANAC dei dati INPS, INAIL, Ministeri, Prefettura, Tribunale.
- Attivazione, del sito unico ANAC, di un servizio per pubblicare i bandi, senza più le pubblicazioni su GURI e stampa

2. Snellimento delle modalità di assegnazione degli incarichi

In generale è necessario, nella catalogazione già esistente dei bandi e rispettando i principi di trasparenza e rotazione, introdurre dei meccanismi automatici di procedura che consentano una effettiva trasparenza e pubblicità.

Innanzitutto, si dovrebbe istituire un elenco nazionale unico degli appalti e delle assegnazioni di servizi, mantenuto aggiornato dall'ANAC, nel quale siano pubblicati i bandi e le aggiudicazioni.

Considerato il gravoso incarico di programmazione ed allocazione delle risorse verso investimenti pubblici produttivi, le strutture interne delle stazioni appaltanti dovrebbero essere temporaneamente inabilite allo svolgimento delle progettazioni affidando al mondo delle libere professioni tutti i servizi di progettazione almeno per il biennio 2020-2021

Introduzione di regole e indicazioni chiare, ad esempio così strutturate:

Bandi sotto i 40.000 €:

Affidamento diretto con contrattazione diretta nel principio della rotazione;

Bandi sopra i 40.000 € e fino a 150.000 €

Invito da manifestazione di interesse sulla base dei requisiti tecnico economici con 5 - 10 invitati, e aggiudicazione con il criterio dell'offerta media, all'offerente più vicino alla media (in caso di medesimo differenziale sopra e sotto media si affida al più favorevole alla Stazione appaltante);

Bandi sopra i 150.000 € e fino alla soglia europea

INARSIND

ASSOCIAZIONE DI INTESA SINDACALE
DEGLI ARCHITETTI E INGEGNERI
LIBERI PROFESSIONISTI ITALIANI

Invito da manifestazione di interesse sulla base dei requisiti tecnico economici con 10-30 invitati, e aggiudicazione con il criterio dell'offerta media, all'offerente più vicino alla media (in caso di medesimo differenziale sopra e sotto media si affida al più favorevole alla Stazione appaltante);

Bandi sopra alla soglia europea

Bando aperto con affidamento tramite offerta economicamente vantaggiosa, eliminando punteggio per la riduzione sul tempo di esecuzione (solitamente non porta differenze nei punteggi ed inoltre viene poi annullato da proroghe), e punteggio massimo riservato alla parte economica pari a 20 punti.

Per la parte economica aggiudicazione del punteggio massimo al più vicino alla media e attribuzione di punteggi lineari per gli altri partecipanti.

Per la parte di offerta tecnica si dovrebbe lasciare libera l'impostazione alle Stazioni Appaltanti, secondo i criteri attualmente indicati dalle linee guida ANAC.

Per tutte le tipologie di bando:

Unificazione dei documenti da presentare (numero di pagine, dimensioni, carattere etc.)

Separazione in lotti funzionali separati in tutti i casi in cui gli oggetti su cui intervenire risultano fisicamente separati, no ad accordi quadro e a bandi unici su interventi definiti che coinvolgono fabbricati indipendenti.

Infine, nel particolare si evidenziano alcune peculiarità cui porre rimedio:

a. Circa la Polizza fidejussoria

Abolizione della polizza fidejussoria provvisoria di cui all'art. 93 del D.lgs. 50/2016 e delle marche da bollo per la partecipazione al bando come da indicato dalla [Risoluzione 16/12/2013, n. 96/E](#) e dalla [Risposta n. 35 del 12 ottobre 2018](#) dell'Agenzia delle Entrate.

b. Circa la partecipazione in R.T.P.

Il documento di costituzione R.T.P. deve essere redatto senza atto notarile, se sotto la soglia comunitaria, ma attraverso una semplice scrittura privata firmata digitalmente dalle parti interessate e inviata tramite p.e.c. alla Stazione Appaltante per la protocollazione ufficiale.

Il modello base della scrittura privata potrebbe essere predisposto dall'ANAC e fatto proprio dalle stazioni appaltanti, con eventuale apposizione di integrazioni particolari per lo specifico bando. Innegabile il risparmio nella redazione e nel controllo.

c. Circa il Sopralluogo

Il sopralluogo per i bandi sotto i 40.000,00 € dovrebbe considerarsi abolito in quanto non rilevante ai fini della presentazione dell'offerta in assenza di valutazione economicamente vantaggiosa; nei bandi sopra i 40.000,00 € il sopralluogo dovrebbe essere facoltativo per almeno un anno, in attesa dell'uscita definitiva dall'emergenza sanitaria, e dopo da farsi solo se effettivamente necessario a giudizio tecnico motivato del RUP.

3. Attuabilità delle procedure Sismabonus/Ecobonus

In linea generale si osserva che tutte le procedure agevolative faranno ricadere sui progettisti e in particolare sui professionisti asseveratori ulteriori gravami di responsabilità non essendo definito il campo delle spese ammissibili, Infatti l'art 119 del DL Rilancio introduce troppe zone d'ombra che richiederanno chiarimenti se non dei decreti attuativi. Per tali motivi la tempistica attuativa non può essere così stringente (1/7/2020 - 31/12/2021) ma deve essere consentito un ragionevole tempo di progettazione degli interventi.

Altra motivazione per graduare la tempistica delle agevolazioni è correlata al contemporaneo periodo di agevolazione sia per gli interventi di miglioramento/adeguamento sismico sia per gli interventi di efficientamento energetico degli edifici, interventi che tipicamente si realizzano sulle parti esterne dell'involucro. È evidente per gli addetti ai lavori forse non al legislatore che dapprima si realizzano gli interventi antisismici e successivamente quelli di efficientamento energetico pertanto, la contemporaneità agevolativa è un' illogica e velleitaria "opportunità"

D'accordo sulla possibilità di cessione del credito anche dall'impresa esecutrice ad un ente terzo di carattere finanziario (banche, intermediari finanziari, ecc.) ma urge stabilire che il soggetto responsabile dell'intera procedura rimane il committente.

Necessario prevedere anche un chiarimento per quanto riguarda il bonus facciate che deve essere ampliato a tutte le facciate del fabbricato, comprese le corti interne e gli androni e non solo ai prospetti su strada. Si rischia di ottenere non un miglioramento del decoro urbano ma un'ulteriore "abbruttimento" generale del patrimonio edilizio, che si ricorda essere uno dei pochi asset che distingue gli italiani dagli altri cittadini dell'unione europea.

Ancora sugli interventi Sismabonus, si osserva l'inutilità dell'agevolazione per l'intero comparto delle attività artigianali e industriali. Infatti, dato che l'agevolazione è fissa ed è basata sull'unità immobiliare catastale e non, come sarebbe più logico, su parametri più coerenti con le effettive

dimensioni dell'intervento, come volume o superficie in pianta, tutto il panorama dei miglioramenti sismici per gli edifici produttivi rimarrà una chimera, nonostante la popolazione attiva sia probabilisticamente più esposta per gran parte della giornata.

Infine, come progettisti non possiamo dimenticare che anche molte progettazioni "rimarranno sulla carta" ai fini dell'azione di rilancio di cui al DL ma potranno essere utili per successivi investimenti di miglioramento del patrimonio edilizio e per tale motivo dovrebbe essere prevista anche l'ammissibilità della detrazione delle sole spese tecniche anche in caso di non esecuzione dei lavori.

4. Finalità dell'Appalto integrato

Lo strumento dell'appalto integrato, da ritenere come un agile meccanismo per concretizzare le idee in opere, non deve mutare queste peculiarità e potrà essere una corsia preferenziale a stringenti condizioni di controllo della P.A. tra le quali la redazione, da parte di professionisti indipendenti dalle imprese, di progetto definitivo con l'ottenimento di tutti pareri degli enti coinvolti con conferenza di servizi, pertanto non più sole progettazioni preliminari o studi di fattibilità tecnico-economica spesso zoppicanti.

5. Limitazione delle attività di Centrali uniche di progettazione

Si insiste sulla necessità di porre una drastica limitazione alle CUP, in quanto rimangono strutture ibride con inevitabili commistioni di ruoli, di coincidenza tra controllore e controllato; da anni il mercato sostiene la necessità di distinguere i compiti di Pubblica amministrazione e dei liberi professionisti: pianificazione, programmazione e controllo alla prima, progettazione, direzione dei lavori e collaudo ai secondi.

Solo in questo modo si potrà pervenire ad un processo efficiente che veda da un lato il Committente e finanziatore, l'Ente pubblico che, in base alle esigenze della collettività, individua il percorso delle opere da progettare e realizzare, dall'altro il libero professionista che, sempre terzo nel suo operare, mette la propria competenza al servizio della realizzazione dell'opera

6. Applicazione sistematica delle conferenze di servizi sincrone

INARSIND

ASSOCIAZIONE DI INTESA SINDACALE
DEGLI ARCHITETTI E INGEGNERI
LIBERI PROFESSIONISTI ITALIANI

In attuazione della delega del Parlamento, il [D.lgs. 30 giugno 2016, n. 127](#) ha riscritto la disciplina della conferenza e il riordino generale della disciplina pur mantenendo ferma la distinzione tra conferenza di servizi istruttoria e decisoria, stabilisce le ipotesi di convocazione obbligatoria della conferenza.

L'attuale stato di emergenza richiede uno sforzo semplificativo facendo ricorso a tutte le energie del sistema, in questo contesto si ritiene essenziale l'applicazione sistematica per almeno un triennio delle procedure di **conferenza** in forma simultanea ed in modalità sincrona, **con riunione in forma telematica** delle diverse amministrazioni coinvolte ed **espressione della decisione entro 100 giorni solari** (5 + 45 convocazione + 45 conferenza + 5 emanazione) dall'inizio della procedura

7. Incentivazione allo smart working ma soprattutto al co-working

Prevedere un canale di agevolazioni/incentivi legislativo e/o fiscale per l'utilizzo del cloud da parte delle Amministrazioni nelle fasi di progettazione, per i rapporti con i professionisti (primo passo concreto verso il BIM) e per il controllo remoto del cantiere con telecamere, (svincolandole dalla problematica di privacy) evitando molti viaggi inutili.

Favorire l'attivazione di connessioni tra professionisti con gruppi interdisciplinari effettivamente efficaci e non ricondotti alla semplice ricerca di avvalimenti o certificazioni.

La sintesi allo stato attuale

Allo stato attuale e seppur con la consapevolezza che tutto è perfezionabile e la speranza è l'ultima a morire, InArSind l'Associazione sindacale degli Ingegneri e Architetti liberi professionisti italiani tenta la sintesi allo stato attuale.

Non sappiamo se fosse inevitabile far passare tre mesi gestendo solo l'emergenza, ma certo è che non è più tempo di attendere oltre le misure per un'autentica ripartenza, pena l'impossibilità, per i tanti rimasti indietro, di non potere più riprendere il passo e dover registrare, oltre la loro perdita, anche l'ennesima occasione perduta per un autentico rinnovamento dell'intera Nazione.

Tutto questo si accompagna ad un male peggiore, ovvero il totale immobilismo verso qualunque forma di innovazione e programmazione, verso ogni possibile nuovo assetto del territorio, la trasformazione delle città, le infrastrutture, un'efficace tutela dei beni.

INARSIND

ASSOCIAZIONE DI INTESA SINDACALE
DEGLI ARCHITETTI E INGEGNERI
LIBERI PROFESSIONISTI ITALIANI

Purtroppo, anche nel cd Decreto Semplificazioni annotiamo che alcuna semplificazione delle norme è intervenuta, né alcuno snellimento della burocrazia, semmai una produzione bulimica di norme che si stratificano con un inaccettabile ricorso ai rimandi e sostituzioni, e l'onerosa decifrazione per cittadini ed operatori del “combinato disposto”.

Ci permettiamo suggerire al Governo di varare un vero rinnovamento con un “trampolino di lancio” chiaro, semplice e comprensibile operando in modo sistematico con la riformulazione o l'applicazione di temporanee moratorie agli articolati di legge vigenti dei quali già esistono le testimonianze digitali.

Dlgs 50/2016 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/04/19/16G00062/sg>

Dlgs 127/2016 <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016-06-30;127>

In tempi di COVID abbiamo potuto assistere a quanto sia rimasta indietro la P.A. nelle forme di dialogo e contatto con cittadini e utenti, ad oggi e fino al 31 luglio o forse fino al 31 dicembre tenuti lontani non solo dalla porta degli uffici, ma anche da ogni possibilità di contatto a causa della loro arretratezza digitale, tanto da fare, legittimamente, dubitare sul reale svolgimento dell'attività in regime di smart working.

La mancanza di trasformazione ed ammodernamento delle nostre città, di opere significative al loro interno, le difficoltà e le lungaggini con le quali si affrontano la realizzazione di infrastrutture pur ritenute fondamentali per lo sviluppo del Paese sono solo il riflesso, in un particolare settore, di un'autentica patologia nazionale. Che non è priva di conseguenze.

14 luglio 2020