



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



CONFINDUSTRIA

Camera dei Deputati

Commissione V (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

Proposta Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) (Do.c XXVII, n. 18)

Osservazioni OICE

9 febbraio 2021



SUMMARY

1. **Le priorità nell'allocazione delle risorse:**
 - rigenerazione urbana e riqualificazione del patrimonio edilizio;
 - ampliamento dell'applicazione del superbonus anche alle attività ricettive e dell'accoglienza;
 - ampliamento del superbonus alle attività commerciali quando integrate in edifici a prevalente funzione abitativa;
 - proroga del c.d. superbonus 110% fino al 2025;
 - messa in sicurezza del territorio; prevenzione del rischio idrogeologico;
 - riduzione del gap infrastrutturale;
 - sviluppo progetti innovativi nel campo energetico;
 - digitalizzazione degli asset infrastrutturali;
 - supporto alle imprese per il mantenimento della propria posizione sul mercato internazionale.

2. Una **Cabina di regia** di forte coordinamento delle strutture ministeriali.

3. Le misure necessarie per **realizzare gli interventi nei tempi previsti:**
 - **rafforzamento della capacità di spesa** della Pubblica Amministrazione cui è strettamente legata la **capacità di committenza** (gestione delle procedure di predisposizione dei progetti, di appalto, di conduzione della fase esecutiva). Al riguardo OICE ritiene che, nelle more del perfezionamento di livelli adeguati di qualificazione delle stazioni appaltanti, occorra che alla Pubblica Amministrazione siano affiancate delle **strutture di supporto tecnico integrato**, dotate di elevate capacità che ne consentano di incrementare l'efficienza e l'efficacia per garantire il completamento dell'opera;
 - **progetti ben fatti**: un progetto esecutivo accuratamente validato assicura una rapida attuazione da parte dell'impresa con un appalto di sola esecuzione. E' quanto avvenuto anche nelle procedure gestite dal Commissario Straordinario per gli ospedali Covid: le ASL hanno chiesto ai progettisti incaricati di sviluppare la progettazione fino al livello esecutivo, rinunciando all'utilizzo dell'appalto integrato;
 - **semplificazione e dalla omogeneizzazione di leggi e regolamenti regionali in ambito tecnico** per evitare confusione ed incertezza nel caso di interventi;
 - **velocizzazione dei tempi di risposta di enti, autorità e società di gestione delle utilities** che devono fornire alle strutture di progettazione dati ed informazioni imprescindibili per lo sviluppo progettuale;
 - **semplificazione delle procedure**: occorre utilizzare le norme semplificatorie previste dal decreto semplificazioni **sia dal punto di vista della gestione della gara, sia dal punto di vista dell'approvazione dei progetti** (valutando anche una forte accelerazione sulle conferenze di servizi e sulle deroghe ai vincoli esistenti);
 - **schemi organizzativi contrattuali innovativi**: valutare l'applicazione di schemi contrattuali innovativi (come i "contratti collaborativi") con vincoli al raggiungimento dell'obiettivo del rispetto di tempi e costi e con premi acceleratori; semplificare il rapporto fra progettista dell'esecutivo e stazione appaltante. Accelerare sulla digitalizzazione (BIM) degli asset infrastrutturali.

1. Le priorità: le nuove sfide, le riforme e la visione del futuro

I contenuti del Programma Next Generation EU impongono a tutti i Paesi, Italia in primis, di cogliere questa opportunità selezionando gli interventi in una prospettiva futura di crescita e sviluppo dell'economia e del tessuto sociale, soprattutto a beneficio delle prossime generazioni.

Bisogna quindi avere il coraggio anche di rimettere in discussione le pianificazioni settoriali per tenere conto delle indicazioni in fieri a livello europeo, ma soprattutto per individuare scelte di politica industriale che possano consegnare alle future generazioni un modello produttivo in grado di assicurare l'ottenimento degli obiettivi che a livello mondiale si intendono raggiungere in termini di sostenibilità ambientale.

Considerati i sei asset in cui si articola il PNRR sono caratterizzati, l'OICE ritiene assolutamente prioritario investire in infrastrutture materiali e immateriali: **il PNRR dovrà anche colmare il gap infrastrutturale del nostro Paese e questo porterà conseguentemente benefici agli altri settori.**

In base alle informazioni contenute nel *Global Infrastructure Outlook* (che riguarda 50 nazioni e 7 settori industriali e stima la necessità mondiale di investimenti in infrastrutture in 97mila miliardi di dollari da qui al 2040,) in Italia si evidenzia una spesa prevista di 1.200 miliardi di dollari, contro una necessità di 1.600 miliardi, con un gap di 373 miliardi di dollari. Diviso 20 anni, si parla di 18 miliardi, la metà di quanto ci costa la carenza infrastrutturale: secondo i dati del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT, "Connettere l'Italia. Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica", pag. 25, anno 2017), **il deficit di competitività del nostro sistema logistico-infrastrutturale ci costa infatti 40 miliardi di euro all'anno, cioè il 2% del PIL pre-Covid.**

Secondo la SACE (Gruppo Cassa Depositi e Prestiti, Sace Simest gruppo Cdp, "Rapporto Export 2018. Keep calm & Made in Italy", pag. 102, anno 2018), questo gap con gli altri competitori europei ci fa **perdere 70 miliardi di euro di export ogni anno.**

Ad avviso dell'OICE occorre guardare quindi prioritariamente, ma non esclusivamente, al settore delle **infrastrutture per la mobilità sostenibile** e, all'interno di esse, immaginare di destinare un adeguato livello di risorse ad un vasto piano di **rigenerazione urbana** che si accompagni alla **riqualificazione energetica del patrimonio edilizio**, pubblico e privato esistente, non disgiunta da misure indirizzate alla sicurezza del patrimonio stesso (scolastico innanzitutto).

E' inoltre più che opportuno, se non necessario, **prorogare le misure per il c.d. superbonus almeno fino al 2025** (se non renderlo strutturale), considerando che questi interventi necessitano di una complessa e lunga fase di programmazione e realizzazione. Sarebbe inoltre opportuno estendere l'applicabilità della misura agli edifici destinati all'accoglienza ed al turismo, anche per approfittare della forzata riduzione dell'attività di questo periodo per migliorare la qualità dell'offerta. Inoltre si dovrebbe valutare l'opportunità di estendere l'applicazione della misura alle attività commerciali ospitate in edifici a prevalente funzione residenziale, tipicamente i piani negozi negli edifici residenziali condominiali, per agevolare il percorso decisionale delle assemblee e l'attività degli amministratori di condominio, fasi che rappresentano un collo di bottiglia nell'applicazione delle misure.

Occorre inoltre intervenire con determinazione con un programma di **nessa in sicurezza del fragile territorio nazionale** con interventi finalizzati alla **prevenzione del dissesto idrogeologico** (punto 2.4 "Tutela del territorio e della risorsa idrica") che partano anche dalla sistemazione forestale, per arrivare alle opere di prevenzione e ottimale gestione delle risorse idriche.

Nel campo dell'**energia** si ritiene necessaria una diversa distribuzione delle risorse finanziarie in modo da dare slancio a **progetti innovativi sviluppati da realtà di impresa minori e/o da start up innovative**; si potrebbe anche guardare allo sviluppo di progetti per la carbon capture sistematica e generalizzata in ambito energetico/industriale, ponendo maggiore enfasi sullo stoccaggio e riutilizzo della CO₂, così come promuovere il Waste to Energy e il Waste to Fuel allineando la normativa a quella Europea ("End of Waste"), e consentire ai privati di fare impianti che bruciano il tal quale (rifiuto generico). Nell'ambito dell'energia rinnovabile si suggerisce di valutare investimenti nell'update tecnologico di impianti già esistenti e di potenza significativa nonché basati su fonti rinnovabili.

Un capitolo fondamentale al quale occorre riservare adeguate risorse è poi quello degli interventi finalizzati alla **digitalizzazione, sia nel settore privato** (Industria e Servizi 4.0), **sia in quello pubblico** (a tale proposito segnaliamo a titolo di esempio, la **digitalizzazione nell'ambito degli asset infrastrutturali** riferibile sia alla produzione dei progetti, sia al monitoraggio della sicurezza delle infrastrutture stesse).

E' infine fondamentale sostenere le imprese che esportano ed internazionalizzano la propria attività. Negli ultimi anni le società di ingegneria hanno ampliato con costanza la propria attività internazionale, conquistando sul mercato internazionale un posizionamento rilevante e questo nonostante lo storico deficit organizzativo e dimensionale delle società di ingegneria italiana. La pandemia, con la conseguente difficoltà di spostamento, sta minacciando queste posizioni faticosamente raggiunte, soprattutto considerando che l'emergenza sanitaria si è sovrapposta ad una crisi geopolitica mondiale e ad una tendenza già presente da alcuni anni verso un maggiore protezionismo da parte di quasi tutti i mercati di riferimento. E' importante supportare le società italiane nelle loro iniziative per accedere agli analoghi programmi di investimenti che verranno stabiliti dagli altri stati, ed in particolare dai paesi appartenenti alla Comunità Europea. Tale supporto può essere ottenuto rafforzando le misure di supporto all'internazionalizzazione (promozione, finanziamento di studi di fattibilità e progetti pilota, supporto agli investimenti, supporto al recupero crediti) dedicando a questo fine un apposito capitolo nella destinazione dei fondi del Programma.

2. Modelli organizzativi e procedurali ad hoc per la realizzazione degli interventi

Una volta indirizzate le risorse verso gli interventi più coerenti rispetto alle indicazioni contenute nel Programma europeo, il PNRR dovrà sciogliere il nodo delle modalità di gestione degli interventi.

Nella risoluzione approvata dal Senato a metà ottobre 2020 (6-00134) le Commissioni di merito hanno invitato il Governo a prevedere una **normativa specifica**, da sottoporre in tempi brevi all'esame del Parlamento, limitata ai soli progetti rientranti nel PNRR e ai tempi necessari per la loro realizzazione, in cui, nel rispetto della normativa europea in materia di appalti, siano individuati per ciascun progetto o cluster di progetti, gli elementi procedurali essenziali e i soggetti istituzionali responsabili, in relazione alle fasi di aggiudicazione, controllo, realizzazione e liquidazione dei progetti.

In particolare, si legge nella risoluzione, *“la normativa dovrà prevedere un unico canale di finanziamento, riducendo i centri decisionali e accelerando le istanze consultive, consentendo l’assegnazione delle risorse entro un tempo limitato e certo, l’avvio dell’opera entro un termine perentorio pena la perdita dei finanziamenti, la realizzazione dell’opera secondo un cronoprogramma vincolante, meccanismi premiali per quelle stazioni appaltanti che contabilizzano i lavori in tempi rapidi, nonché ulteriori meccanismi in grado di garantire la certezza dei tempi, quali il potere sostitutivo in caso di inerzia o non rispetto delle scadenze previste, l’accorpamento di alcune delle fasi di gestione dei progetti, pur mantenendo un pieno spirito di leale collaborazione con gli enti delle autonomie regionali e locali, o eventuali deroghe al codice degli appalti, fatte salve le norme che costituiscono stretta attuazione delle disposizioni delle direttive europee in materia”*.

Non si può che concordare con le esigenze evidenziate dal Senato soprattutto alla luce della situazione italiana ove il **punto centrale di maggiore criticità, è quello dei tempi in cui si arriva all’avvio dei lavori**: in media le analisi settoriali ci dicono che ci vogliono più di 15 anni per concludere la realizzazione di una grande opera, 5 anni per arrivare alla consegna dei lavori di un cantiere di importo entro i 5 milioni e tre anni per un cantiere da 200mila euro.

Appare chiaro che con queste tempistiche risulta impossibile rispettare i tempi di impegno delle risorse.

Vi è quindi la stringente **necessità di assicurare una rapida esecuzione degli interventi**.

In uno dei suoi interventi il Commissario Gentiloni ha fatto cenno al fatto che la **“Cabina di regia”** italiana dovrebbe avere *«poteri decisionali, una struttura tecnica adeguata»* e *«essere pronta ad arrivare fino all’attribuzione di “poteri commissariali” per l’implementazione e il monitoraggio dei progetti decisi»*.

Quella delineata dal Commissario Gentiloni è la strada giusta: si avverte forte la necessità di una sede nella quale si realizzi **un efficace coordinamento degli interventi** attraverso l’attribuzione di **precise responsabilità e obiettivi**, con l’utilizzo dei vertici delle strutture ministeriali interessate che, a loro volta, dovranno tenere sotto controllo ferreo i diversi soggetti attuatori sul territorio.

L'obiettivo infatti è e non potrà che essere quello, una volta individuati gli interventi, di assicurare che si arrivi nei ristretti tempi previsti alla realizzazione dei lavori.

D'altro canto, per come è congegnato Next Generation EU, **il mancato rispetto di tempi e obiettivi del piano rende difficile l'erogazione delle risorse**. Sarà necessario quindi introdurre qualche elemento straordinario di semplificazione dei processi decisionali, per evitare il rischio di un assorbimento insufficiente delle risorse.

Su questo punto, oggetto di una profonda riflessione all'interno della maggioranza di Governo, si intende rilevare che, al di là della scelta che verrà effettuata occorre individuare una soluzione di assoluta efficacia.

Alla luce di quanto premesso, le proposte OICE sono dettate dalla necessità di intervenire su più fronti seguendo queste le seguenti linee direttrici:

a) **Tempi rapidi e certi dipendono dalla semplificazione e dalla omogeneizzazione di leggi e regolamenti regionali in ambito tecnico**. L'esistenza di norme e regolamenti regionali differenti che disciplinano la progettazione tecnica delle opere e le procedure di approvazione dei progetti provoca confusione ed incertezza nel caso di interventi transregionali. Ne conseguono ritardi e disomogeneità di parti d'opera. Gli ambiti in cui si riscontra maggiormente tale criticità afferiscono al comparto ambientale.

Si segnala inoltre che in ordine alle procedure di approvazione dei progetti le principali cause di rallentamento sono attribuibili a continue richieste di chiarimenti ed integrazioni prive di valore motivate dall'applicazione acritica di norme e regolamenti, senza pertanto dar valore al contesto in cui si opera ed alla finalità dell'opera o dell'intervento.

b) **Tempi rapidi dipendono dalla velocizzazione dei tempi di risposta di enti, autorità e società di gestione delle utilities** che devono fornire alle strutture di progettazione dati ed informazioni imprescindibili per lo sviluppo progettuale di opere e di interventi sul territorio italiano 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. Oltre alla lentezza nell'erogazione delle informazione si riscontra

- c) con frequenza l'imprecisione dei dati e delle informazioni fornite. Quando il dato, ovvero l'informazione imprecisa, viene fornita da enti che rappresentano la massima autorità nella materia si entra in uno stato di stand-by che può durare anni. In tali circostanze sarebbe auspicabile l'intervento tempestivo di una autorità superiore capace di implementare le azioni e gli studi necessari per rendere chiari ed univoci i dati e le informazioni. Si rileva inoltre la differente disponibilità da parte di amministrazioni, enti ed autorità a rendere fruibili le medesime categorie di dati e di informazioni. In ordine ai punti a) e b) OICE, in virtù dell'esperienza rappresentata dai suoi associati nei 6 pilastri del PNRR e su tutto territorio nazionale, è in grado di supportare committenze e strutture commissariali nella identificazione preliminare di tali criticità al fine di velocizzarne il superamento in maniera proattiva.
- d) **Tempi rapidi e certi dipendono dal rafforzamento della capacità di spesa** della Pubblica Amministrazione cui è strettamente legata la **capacità di committenza** (gestione delle procedure di predisposizione dei progetti, di appalto, di conduzione della fase esecutiva). E' ormai nota la situazione delle opere incompiute in Italia, frutto della scarsa capacità di programmazione e di gestione degli interventi.

Prioritariamente bisogna fare in modo che siano chiare *ab initio* le modalità di svolgimento dei controlli sulla gestione dei processi.

Ma oltre a questo, si ritiene altrettanto prioritario intervenire con efficacia per **colmare il gap qualitativo e tecnico - professionale di larga parte delle stazioni appaltanti** che non permette di dare risposte adeguate alle esigenze attuative degli interventi del PNRR. Il tema della qualificazione e della riduzione del numero delle stazioni appaltanti è uno dei punti non ancora compiutamente attuati della riforma del codice appalti del 2016. Non a caso anche il Presidente dell'ANAC, Giuseppe Busia, in audizione alla Camera, a fine ottobre ha avuto modo di osservare che *“La qualificazione delle stazioni appaltanti - ha detto - è l'arma più forte che abbiamo per combattere le infiltrazioni criminali negli appalti e migliorare la qualità della spesa”*.

Al riguardo OICE ritiene che, nelle more del perfezionamento di livelli adeguati di qualificazione delle stazioni appaltanti, occorra che **alla Pubblica Amministrazione siano affiancate delle strutture di supporto tecnico**, dotate di elevate capacità che ne consentano di incrementare l'efficienza e l'efficacia per garantire il completamento dell'opera.

Queste strutture di supporto tecnico hanno acquisito, tramite la gestione in Italia ed all'estero di importanti e complesse commesse, know how di project e construction management, di controllo dei processi e dei flussi informativi, secondo regole ormai codificate a livello internazionale.

Due le possibili strade:

- affiancare alla stazione appaltante un **supporto di project and construction management di elevata qualificazione ed esperienza** che possa coordinare per conto della stazione appaltante le attività di tutti i soggetti chiamati a svolgere le diverse prestazioni contrattuali;
- consentire alla stazione appaltante di 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.

e) **Tempi rapidi dipendono da progetti ben fatti:** un progetto esecutivo accuratamente validato assicura una rapida attuazione da parte dell'impresa con un appalto di sola esecuzione. Ma il progetto esecutivo è l'ultima fase progettuale. Per giungere ad un progetto esecutivo redatto a regola d'arte e pertanto verificabile in tempi fisiologici è necessario partire da un Progetto di Fattibilità Tecnica Economica ben fatto corredato da una prima campagna di indagini strumentali e dall'analisi multi-criteriale delle alternative. E' quanto sta avvenendo anche nelle procedure gestite dal Commissario Arcuri per gli ospedali Covid: le ASL stanno chiedendo ai progettisti incaricati di sviluppare la progettazione fino al livello esecutivo, rinunciando all'utilizzo dell'appalto integrato.

- f) **Tempi rapidi si ottengono semplificando le procedure:** occorre utilizzare le norme semplificatorie previste dal decreto semplificazioni **sia dal punto di vista della gestione della gara, sia dal punto di vista dell'approvazione dei progetti** con una forte accelerazione sulle conferenze di servizi e sulle deroghe ai vincoli esistenti, laddove possibile. Il modello delle gare Covid del Commissario straordinario citate potrebbe essere ripreso: con un meccanismo complesso ma ben strutturato, è stata assicurata una articolata distribuzione degli incarichi senza particolari accentramenti degli stessi fra pochi operatori economici, mettendo a disposizione delle committenze locali strumenti da utilizzare rapidamente e con efficacia (gli accordi quadro territoriali).
- g) **Tempi rapidi si ottengono adottando schemi organizzativi contrattuali innovativi:** si deve riflettere se sia opportuno immaginare schemi contrattuali innovativi (come i “contratti collaborativi”) che vincolino tutti gli operatori pubblici e privati al raggiungimento dell'obiettivo del rispetto di tempi e costi e, se possibile, sul contenimento del contenzioso, anche con premi acceleratori sulla scia dei modelli che prevedono bonus sul risultato (KPI).

Andrà anche valutato, nei progetti più complessi, la possibilità di ricorrere (inserendo norme ad hoc nell'eventuale “legislazione speciale” prefigurata nella Risoluzione del Senato di ottobre) ad un **modello innovativo che possa vedere il progettista dell'esecutivo al fianco della stazione appaltante e non dell'impresa:** chi ha predisposto il progetto definitivo potrebbe essere chiamato a lavorare sull'esecutivo con la stazione appaltante e poi impresa realizza appalto di sola esecuzione. Questo modello innovativo, peraltro analogo a modelli già ampiamente adottati nel campo dei grandi appalti privati, può essere sviluppato con l'applicazione della digitalizzazione (BIM) e consentirebbe di contrarre le fasi di progettazione pre appalto offrendo comunque, nel corso della esecuzione delle opere, la precisione e il dettaglio tipico della progettazione esecutiva, garantendo la stazione appaltante sui tempi e sulla qualità dell'opera.

9.2.2021