



INTERVISTA CODICE APPALTI |

# Promossa l'eccellenza progettuale

“Nonostante qualche ombra, il Correttivo al Codice dei Contratti pubblici delinea un quadro normativo che incentiva, al contempo, la professionalità e la competitività nelle procedure di affidamento”. Intervista all'Ing. Sandro Catta, Consigliere CNI delegato ai temi dei LLPP e BIM

DI PATRIZIA RICCI

Con l'approvazione del **Decreto legislativo 31 dicembre 2024 n.209** (“Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023 n.36”) sono state introdotte numerose e rilevanti modifiche all'impianto del Codice dei Contratti pubblici, molte delle quali frutto dell'intenso lavoro delle professioni tecniche con gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e con il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, raggiungendo un traguardo significativo per il settore delle opere pubbliche, con un miglioramento globale dell'applicazione di diverse disposizioni.

Il Correttivo non riscrive la norma ma la integra decisamente intervenendo in molteplici argomenti. Tra i principali, progettazione, prezzi, procedure di gara, **affidamenti dei servizi di ingegneria e architettura** (soprattutto in termini di **requisiti ed equo compenso**), lavori sottoglia, **revisione dei prezzi**, qualificazione delle stazioni appaltanti e degli operatori economici, esecuzione, subappalto, anticipazione del prezzo, settori speciali, **partenariato pubblico privato (PPP)**, contratti collettivi e clausole sociali, **gestione informativa digitale**, collegio consultivo tecnico, semplificazione e regolamenti. Abbiamo chiesto all'Ing. **Sandro Catta**, Consigliere CNI delegato ai temi dei LLPP e BIM, una valutazione delle misure introdotte dal Decreto Correttivo al Co-

dice Appalti e alcune considerazioni sull'impianto generale del dispositivo così modificato, nonché sugli aspetti del Codice suscettibili di ulteriori miglioramenti da parte del legislatore allo scopo di garantire maggiore efficienza e trasparenza nel sistema degli appalti pubblici.

**Ing. Catta, come giudica le modifiche apportate al Codice dal Decreto n.209/2024?**

Il **Consiglio Nazionale degli Ingegneri** ha seguito con grande attenzione l'iter di approvazione del Decreto, intervenendo in tutti i tavoli istituzionali che ne hanno guidato la genesi. In virtù della delega che condivido col collega Domenico Condelli ho avuto modo di apprezzare la grande partecipazione di tutti gli **stakeholder** al miglioramento del Codice dei Contratti. Il Correttivo intende difatti dare risposta alle principali criticità emerse nella prima annualità di applicazione del D.lgs.36/23. In estrema sintesi, si può affermare che vengono chiariti alcuni dubbi, esplicate alcune previsioni prima soggette a interpretazione non univoca, completate alcune misure. Senza dubbio più luci che ombre.

**EQUO COMPENSO: UNA TUTELA PER LA QUALITÀ DELLA PROGETTAZIONE**

Tra le novità più rilevanti, spicca la rinnovata applicazione del principio dell'equo compenso ai contratti pubblici, uno degli argomenti più controversi e dibattuti a causa di posizioni differenti sul tema tra i componenti della filiera e, successivamente all'entrata in vigore della legge 21 aprile 2023 n.49, dell'insorgere di orientamenti dottrinali e

giurisprudenziali divergenti in ordine alla corretta applicazione della stessa nel settore dei contratti pubblici. Proprio in merito a quest'ultima, il CNI è più volte intervenuto ribadendone la necessità e l'importanza, a garanzia della qualità della prestazione professionale.

**In tal senso, l'orientamento emerso per l'equo compenso realizza l'auspicato chiarimento normativo?**

Vale la pena utilizzare le parole della relazione illustrativa di accompagnamento al Correttivo. “Tenuto conto delle divergenze di posizione e orientamenti giurisprudenziali, si è inteso intervenire sulla materia al fine di bilanciare le regole sull'applicabilità del principio dell'equo compenso, inteso, appunto, come compenso “equo” e non “minimo”, inevitabilmente correlato, tuttavia, all'operatività di specifici vincoli connessi al settore dei contratti pubblici [...] il nuovo comma 15-bis [...] è finalizzato a chiarire che le disposizioni del codice costituiscono diretta attuazione dei predetti principi e, conseguentemente, recano una disciplina speciale rispetto a quanto previsto dalla legge 49/2023, relativa alla disciplina generale in materia di equo compenso delle prestazioni professionali”.

Il legislatore ha dunque chiarito quanto il CNI ha sempre asserito, ovvero che la legge 49/23 si applica al Codice dei Contratti. Lo ha fatto prevedendo un'applicazione speciale, cercando una mediazione che garantisse, accanto al rispetto della norma, la possibilità per la Pubblica Amministrazione di avvantaggiarsi di meccanismi competitivi, anche in ossequio a principi europei. In ogni caso, siamo certi che le moda-



lità applicative per le OEPV (offerte economicamente più vantaggiose), prevedendo un punteggio limitato per l'offerta economica in combinazione con una formula esponenziale che diventa piatta oltre la media, garantiranno valori di aggiudicazione non dissimili dalle gare che prevedevano il ribasso sulle sole spese. Si aggiunga che gli affidamenti fiduciari, che rappresentano per numero oltre il 90% del complesso degli affidamenti dei SIA, prevedono un meccanismo che limita la possibilità di ribasso al massimo pari al 20%, di fatto niente di più della sola componente spese.

**Oltre alla revisione sull'equo compenso, che rafforza la tutela dei professionisti, quali sono le altre tematiche di rilievo per le professioni tecniche affrontate dal Correttivo, frutto anche delle continue istanze del CNI?**

Abbiamo visto che i temi affrontati sono molteplici e alcuni toccano particolarmente la sensibilità delle professioni tecniche. Possiamo anche sostenere che, verosimilmente, siano stati accolti a seguito delle costanti perorazioni del sistema ordinistico. Mi riferisco alla modifica della **valutazione dei requisiti professionali**, prima limitati agli ultimi 3 anni, ora estesi all'ultimo decennio, al riconoscimento dell'incentivo anche ai dirigenti tecnici della Pubblica Amministrazione, all'introduzione di una procedura di calcolo analitica della revisione prezzi e alla necessità di esplicitare più compiutamente le regole del partenariato pubblico privato. Desidero sottolineare che, una volta esauriti i fondi del PNRR, il PPP rappresenterà lo strumento più efficace per realizzare opere pubbliche e promuovere lo sviluppo infrastrutturale, offrendo alla PA l'opportunità di accedere a capitali privati, spesso essenziali in un contesto caratterizzato da bilanci pubblici limitati e stringenti vincoli di spesa imposti dalle normative. Alla luce delle rilevanti responsabilità che gravano sui dirigenti tecnici delle pubbliche amministrazioni, spesso chiamati a svolgere anche le delicate funzioni di Responsabile

Unico del Progetto (RUP), il **Consiglio Nazionale degli Ingegneri** ha più volte chiesto al MIT e nelle audizioni parlamentari di introdurre una modifica all'art. 45 del D.lgs. 36/23, che riconoscesse la possibilità di estendere l'erogazione degli incentivi per le dirigenze tecniche anche al personale dirigenziale. Fortunatamente tale previsione è stata introdotta. Relativamente, invece, alla revisione prezzi abbiamo sollevato il problema di quantificare concretamente le risorse, stante le più svariate interpretazioni sorte coi meccanismi compensativi del 2021 e la revisione prezzi straordinaria del 2022 e delle successive annualità. Il nuovo allegato consentirà di determinare tali valori con la certezza dei numeri, a partire dai coefficienti pubblicati dall'ISTAT.

#### **LA DIGITALIZZAZIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI**

Una delle innovazioni più importanti introdotte dal D.lgs. 36/23 riguarda la digitalizzazione del ciclo di vita dell'opera pubblica. Tuttavia, fin dall'inizio, tale metodologia ha evidenziato degli elementi di criticità, principalmente legati ai due momenti di attuazione previsti. Il primo, intervenuto il 1° gennaio 2024, riguarda la digitalizzazione di tutta la procedura di gara.

**In relazione a quest'ultima, si possono considerare risolte, almeno in parte, le criticità riguardanti le PA, soprattutto i Comuni di piccole dimensioni, non ancora sufficientemente preparati rispetto alla complessità degli adempimenti richiesti per l'acquisizione dei CIG e quelle relative ai gestori delle piattaforme in relazione al non perfetto funzionamento del sistema di interoperabilità tra alcune piattaforme e ANAC che erano emerse fin da subito con l'entrata in vigore del Codice?**

La filiera delle costruzioni non ha purtroppo recuperato il ritardo. Il legislatore ha pensato di risolvere il problema incrementando le soglie. Purtroppo in Italia si introducono innovazioni e poi si sterilizzano con proroghe o successive misure restrittive. Avremmo preferito che nell'arco del 2024 si fosse attuata

una campagna di formazione e un sistema di incentivi volti ad alfabetizzare la filiera rispetto alla gestione informativa dei processi ma questo non è avvenuto. Noi stiamo facendo la nostra parte organizzando incontri nei territori di formazione e informazione, nonché programmando webinar di aggiornamento. Nei primi 20 giorni di gennaio abbiamo fatto tre webinar, seguiti da diverse migliaia di colleghi, e nell'ultimo Consiglio abbiamo fissato per l'11 marzo 2025 una giornata dedicata alla digitalizzazione del ciclo di vita delle opere pubbliche. Sarà destinata principalmente ai RUP, che potranno collegarsi liberamente da tutta Italia, ma potrà essere di interesse anche per i colleghi liberi professionisti.

**Di fatto, il secondo elemento di criticità è proprio quello relativo all'obbligo, a partire dal 1° gennaio 2025, della modellazione informativa per le opere sopra ai due milioni di euro. Come ha evidenziato, tale importo è stato modificato dal Correttivo con l'innalzamento della soglia, portata da 1 a 2 milioni di euro, in quanto ritenuta troppo gravosa per le Stazioni Appaltanti e la filiera delle costruzioni. Considera opportuno rivedere soglie e obblighi?**

In merito all'innalzamento della soglia per l'obbligo BIM introdotta dal Correttivo con la modifica all'articolo 43 del D.lgs. 36/2023 ci siamo espressi accogliendo la proposta per il 2025, ma proponendone l'abbassamento per l'annualità successiva, con l'introduzione di un'ulteriore soglia da 500.000 euro, a far data dal 1° gennaio 2026, che garantirebbe una maggiore diffusione della metodologia, incentivando l'adeguamento tecnologico dell'intera filiera.

Difatti, se da un lato l'innalzamento degli importi consentirà di limitare i ritardi menzionati, dall'altro, rischia di essere penalizzante per l'applicazione di un'utile innovazione al settore delle opere pubbliche e alla gestione del patrimonio immobiliare e infrastrutturale, che non possiamo più procrastinare. Siamo sempre



stati un paese capace di assorbire qualsiasi emergenza, affrontando con grandi capacità le sfide che abbiamo dovuto affrontare. Riteniamo che anche in questo caso il vero passo avanti ci sarà quando saremo obbligati a farlo e perderemo l'appiglio delle continue proroghe ed eccezioni.

### **A questo proposito, quali sono le principali novità introdotte dal Correttivo al Codice dei Contratti pubblici in merito alla Gestione Informativa Digitale?**

Nessuna sostanziale novità rispetto al Codice. Molte precisazioni e l'importantissima **previsione esplicita di estendere la modellazione informativa alla progettazione del cantiere**, con particolare riferimento per le problematiche di sicurezza. Siamo certi che questa innovazione contribuirà a ridurre notevolmente i fattori di rischio, perché le possibilità che la modellazione informativa degli apprestamenti di cantiere, la realtà virtuale e la realtà aumentata garantiscono nella formazione del personale e nella preventiva individuazione dei rischi sono notevolmente superiori alle precedenti metodologie.

Il legislatore ha voluto anche affrontare i ritardi della Pubblica Amministrazione specificando che eventuali mancanze negli organici di figure adeguatamente preparate possono essere tamponati con contratti a termine o ricorrendo al mercato per individuare tali professionalità. Infine ha specificato (art. 225 bis) che la gestione informativa non si applica alle opere che, all'entrata in vigore del Correttivo, hanno già concluso la fase della valutazione delle alternative progettuali.

### **INTELLIGENZA ARTIFICIALE E INTEROPERABILITÀ: GLI STRUMENTI PER UN ECOSISTEMA DIGITALE EFFICIENTE E SOSTENIBILE**

L'introduzione dell'Intelligenza Artificiale (IA) nel settore delle costruzioni offre un enorme potenziale per migliorare efficienza, produttività, sicurezza e sostenibilità, ma anche trasparenza e compliance, sia

nelle opere pubbliche che private.

### **Quali sono le implicazioni dell'IA nei processi decisionali e gestionali del ciclo di vita dei contratti pubblici?**

Al momento l'impiego dell'Intelligenza Artificiale nel ciclo di vita dei contratti pubblici è piuttosto limitato. Si avverte una prima applicazione nelle fasi progettuali e potrebbe offrire un contributo significativo nella gestione della sicurezza dei cantieri. L'introduzione di sensoristica tramite la modellazione informativa, accanto alla già richiamata realtà aumentata quale strumento di ausilio nel cantiere, in abbinamento con la potenza di calcolo dell'Intelligenza Artificiale già oggi garantisce l'incremento dei livelli di sicurezza degli operatori nei cantieri, prevedendo fattori di rischio e consentendo risposte alle criticità in termini immediati.

Non tarderà tuttavia a entrare in tutte le fasi del processo. Sarà d'ausilio nella formulazione delle offerte, nella valutazione previsionale delle alternative progettuali, nella verifica delle progettazioni e nella analisi conclusiva delle opere.

Se l'ingegneria civile e il mondo delle opere pubbliche è risultato permeabile negli ultimi decenni alle innovazioni che hanno stravolto altri settori, la gestione informativa, l'Intelligenza Artificiale e le nuove tecnologie in termini di sensoristica e automazione porteranno in questi anni un autentico cambio di paradigma.

### **Quali sono le prospettive per la creazione di un ecosistema digitale interoperabile nel contesto del ciclo di vita delle opere pubbliche?**

Le prospettive sono certamente rosee, pur nelle difficoltà già espresse. Disponiamo delle necessarie tecnologie per integrare i vari processi. Dal livello locale a quello nazionale, le varie fasi sono organizzate, da anni, con procedure informative, mediante sistemi digitali che facilitano il coordinamento e la gestione delle varie attività. Difettano ancora i collegamenti tra questo complesso

sistema di piattaforme, in particolare tra l'ambiente di condivisione dati ove viene contenuto ogni elemento che connota la singola opera e le piattaforme nazionali. Le Amministrazioni tuttavia stanno acquisendo le necessarie competenze e tecnologie.

Preme in questo senso aggiungere che, nel settore delle opere pubbliche, si farà sempre più ricorso agli ingegneri dell'informazione, professionisti in possesso delle competenze necessarie per sviluppare e ottimizzare sistemi in grado di garantire un'interazione fluida e precisa tra le strutture reali e i loro gemelli digitali.

### **GLI ASPETTI NON ANCORA RISOLTI**

Tornando al Decreto Correttivo, l'intento del legislatore era quello di intervenire per risolvere alcune delle criticità, incongruenze e disfunzioni emerse nell'applicazione del Codice dei Contratti, a seguito del confronto e dell'audizione del mondo delle imprese e dei professionisti del settore.

### **Quali sono gli aspetti ancora da chiarire e suscettibili di miglioramenti?**

Abbiamo dato in principio un giudizio prevalentemente positivo ma non tutti i problemi sono stati risolti. Avremmo auspicato, in particolare, **maggiore decisione nell'introduzione di meccanismi di limitazione del subappalto a cascata**, che rappresenta un fattore di grande rischio per i nostri cantieri. Le nuove previsioni del Codice stanno moltiplicando la presenza di imprese all'interno del cantiere, col risultato di diluire le responsabilità sulla esecuzione delle opere e aumentare i fattori di rischio per le interferenze tra personale di operatori economici differenti.

Vi sono anche innovazioni che non giudichiamo positivamente, come **l'obbligatorietà di previsione del premio di accelerazione**, che potrebbe indurre superficialità nella conduzione delle opere, preferendo la velocità alla qualità.

Infine, è rimasta inascoltata la ri-



**chiesta delle professioni ordinarie di essere incluse nella Cabina di Regia.** Questa è la sede istituzionale per il coordinamento nell'attuazione del Codice, per l'analisi delle proposte di modifica legislativa e regolamentare, per l'indirizzo delle stazioni appaltanti, per la condivisione delle informazioni e per la diffusione della conoscenza delle migliori pratiche. Il legislatore ha mantenuto la possibilità per il presidente della Cabina di Regia di convocare gli Ordini secondo necessità, mentre noi chiedevamo una modifica all'art. 1 dell'allegato

V.3, rendendo componente effettivo della Cabina di Regia un rappresentante per ciascun Consiglio Nazionale delle Professioni Tecniche. Dal momento che gli Ordini sono **enti pubblici** composti in maniera equivalente da pubblici funzionari, dipendenti di operatori economici privati e liberi professionisti, essi **rappresentano l'intera filiera che di fatto applica il Codice.** Riteniamo che si sia persa un'occasione di migliorare uno strumento che è di fondamentale importanza per la corretta applicazione della norma.

**QUALIFICAZIONE SOA: STOP AI LAVORI IN SUBAPPALTO**  
Qualificazione e subappalti rappresentavano un ulteriore nodo da sciogliere. Con una modifica al comma 20 dell'articolo 119 del D.lgs. n. 36/2023, si pone un freno alla pratica che consentiva agli affidatari di utilizzare, ai fini della propria qualificazione SOA, lavori eseguiti non direttamente, ma dai propri subappaltatori. La norma chiarisce che i certificati di esecuzione lavori (CEL), emessi dalle stazioni appaltanti e presentati alle SOA per certificare l'esecuzione delle opere indicate nel curriculum dell'impresa e, quindi, nell'attestazione, "possono essere utilizzati esclusivamente dai subappaltatori per ottenere o rinnovare la propria attestazione di qualificazione".

### **Qual è il suo giudizio sull'argomento?**

Il giudizio non è univoco. Abbiamo ricordato che il Codice di fatto non

pone sostanziali limitazioni al subappalto, prevedendo anche quello a cascata. Si ha spesso il paradosso che taluni lavori vengono condotti da imprese capofila che hanno tra il proprio personale più legali e tecnici che lavoratori.

Si tratta di una limitazione che non è dissimile da quella che investe i professionisti tecnici che si aggregano per svolgere servizi complessi. In questo caso ciascuno può avvalersi della propria aliquota di prestazione svolta. La previsione ha certamente aspetti negativi, ovvero di non valorizzare il coordinamento della commessa, ma anche altri positivi, ovvero di qualificare un operatore economico per il lavoro effettivamente svolto. La norma, quindi, favorisce la qualificazione dei lavoratori e valorizza le competenze delle professionalità direttamente coinvolte.

### **PIÙ TUTELE NEGLI ACCORDI QUADRO**

Anche l'utilizzo degli accordi quadro per incarichi professionali è un tema controverso. L'art. 22 del D.lgs. 209/24 ha apportato alcune modifiche all'art. 59 del Codice che disciplina gli accordi quadro, finalizzate a limitare l'utilizzo eccessivo e immoderato di tale istituto e a garantire maggiori tutele alle parti - tanto agli operatori economici, quanto alle stazioni appaltanti - in sede di stipula dei contratti attuativi o della loro esecuzione.

### **Relativamente alle maggiori tutele per i contratti attuativi degli accordi quadro, qual è il parere del CNI?**

È certamente corretto intervenire su pregresse situazioni di non completa tutela, sovente abusate. Nato per soddisfare le esigenze di acquisto standardizzate, l'Accordo quadro viene ampiamente utilizzato per affidare i servizi di ingegneria e architettura che, per loro natura, sono servizi intellettuali e non standardizzabili. In questo senso, ovviamente, il CNI ha da sempre manifestato viva perplessità, ritenendo che il ricorso all'Accordo quadro per

l'affidamento dei servizi intellettuali e in particolare dei SIA debba essere fortemente limitato.

### **LA FORMAZIONE DELLE COMPETENZE**

C'è la necessità di inserire sul mercato delle figure professionali che abbiano una competenza riconosciuta e, in tal senso, il CNI ha avviato un percorso di certificazione delle competenze BIM, in conformità alla norma UNI 11337-7 che disciplina il profilo professionale degli operatori in questo ambito ed è anche impegnato sul fronte della formazione attraverso una serie di attività divulgative sui territori. Ha inoltre costituito una Commissione BIM, di cui lei è coordinatore, che raccoglie le migliori professionalità della materia.

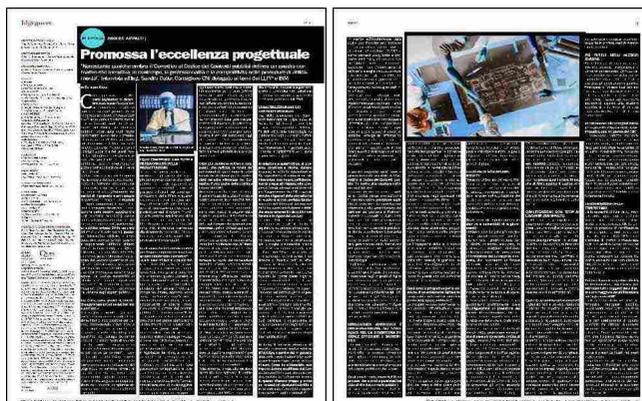
### **Può fare il punto su queste attività, di fondamentale importanza per stimolare tutti i soggetti della filiera a una maggiore sensibilizzazione sull'argomento BIM?**

L'introduzione della gestione informativa dell'opera pubblica rappresenta come detto una delle principali innovazioni del Codice. Il CNI ne è pienamente consapevole e dall'insediamento di questo Consiglio ha attivato numerose iniziative che siano di ausilio alla categoria. Siamo pienamente convinti che il sistema italiano debba fare un significativo passo avanti relativamente a questa, che chiamiamo innovazione, ma che in realtà è prassi da lustri nei paesi anglosassoni.

Auspichiamo in tal senso che l'introduzione dell'obbligo nelle opere pubbliche costituisca uno stimolo per l'utilizzo di tali metodologie anche nel settore privato, diffondendo competenze professionali che saranno utili ai nostri iscritti a competere in un mercato che è sempre più internazionale.



**Sandro Catta, Consigliere CNI delegato ai temi dei LLPP e BIM**



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

134083