



Cod. I2 – P2
Cod. LMS / gr

Circolare n. 5

Protocollo Generale (Uscita)
cnapperm – aoo_generale
Prot.: 0000536
Data: 20/01/2015

Ai Consigli degli Ordini degli Architetti,
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
LORO SEDI

Oggetto: Revisione del quadro normativo dei lavori pubblici, in recepimento della nuova direttiva comunitaria sugli appalti n. 2014/24/UE – Audizione VIII Commissione Senato: presentato il documento della RPT, redatto con il contributo fondamentale del Tavolo Tecnico della Conferenza degli Ordini.

Cari Colleghi,

siamo lieti di comunicarVi che il documento, redatto con il contributo del Tavolo Tecnico “Lavori Pubblici” della Conferenza degli Ordini, già integralmente recepito dalla Rete delle Professioni Tecniche, è stato presentato al Senato in occasione dell’audizione in VIII Commissione Lavori Pubblici dello scorso 15 Gennaio, convocata a seguito dell’avvio del percorso parlamentare per l’approvazione della legge delega al Governo (DDL 1678), sulla revisione dell’attuale quadro normativo nazionale in materia di Lavori Pubblici, in recepimento della direttiva 2014/24/UE.

Il documento, che punta sui dieci obiettivi già individuati dal Tavolo Tecnico della Conferenza degli Ordini e recepiti dalla RPT, costituirà il nostro punto di riferimento per l’interlocuzione con il Parlamento, nella fase appena aperta per l’approvazione della legge delega, e con il Governo, nella fase in cui sarà proposto il testo del decreto legislativo (il nuovo codice dei contratti).

Cogliamo l’occasione per comunicarVi che lo scorso 9 Gennaio abbiamo incontrato l’ANAC sul tema della “Revisione delle linee guida per l’affidamento di servizi di architettura e ingegneria”, che dovrebbero costituire un riferimento importante per tutti gli operatori del settore dei lavori pubblici, almeno sino alla definizione del nuovo codice dei contratti e del regolamento di attuazione.

Durante l’incontro abbiamo descritto il documento elaborato dal nostro dipartimento LL.PP., condiviso dalla Rete e già precedentemente trasmesso alla stessa Autorità, in occasione della consultazione on-line dello scorso mese di Settembre.





L'ANAC ci ha assicurato che, nella formulazione delle "Linee guida sui Servizi di Architettura e Ingegneria", da emanare al più presto, saranno valutate le problematiche già affrontate e le relative soluzioni proposte con il nostro documento (allegato 2), che ovviamente fanno ancora riferimento all'attuale quadro normativo.

Vi terremo informati sia sull'evoluzione parlamentare del DDL 1678 che sull'emanazione delle linee guida dell'ANAC, che regolamenteranno gli affidamenti dei servizi di architettura e ingegneria, nelle more della definizione del nuovo quadro normativo del settore, che rimane il nostro obiettivo primario.

Vi comunichiamo infine che, in attesa dei bandi tipo che dovrebbero essere emanati dall'ANAC ai sensi dell'art. 64, comma 4 bis, del D.Lgs. 163/2006, stiamo già completando i lavori per la redazione di una "Guida alla redazione dei bandi per gli affidamenti di architettura e ingegneria" che, previa comunicazione all'ANAC, metteremo a disposizione delle stazioni appaltanti, al fine di offrire il nostro contributo per uniformare le procedure per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria sull'intero territorio nazionale.

Alla guida, che sarà periodicamente aggiornata in relazione all'evoluzione delle norme di settore, saranno allegati gli schemi dei bandi per manifestazione di interesse, procedura negoziata, cottimo fiduciario, procedura aperta e concorso, a cui le stazioni appaltanti potranno fare riferimento per gli affidamenti di S.A.I. rientranti nelle varie fasce, già individuate dall'art. 91 e dall'art. 125 del codice dei contratti. Non appena completeremo i lavori, previa condivisione con la RPT, divulgheremo la guida suddetta, con apposita circolare indirizzata sia agli Ordini delle Professioni Tecniche che a tutte le stazioni appaltanti di Italia.

Con i migliori saluti.

Il Coordinatore del Tavolo Tecnico
(Arch. Salvatore La Mendola)

Il Consigliere Segretario
(Arch. Franco Frison)

Il Presidente
(Arch. Leopoldo Freyrie)

Allegati:

1. Documento presentato all'VIII Commissione del Senato;
2. Documento presentato all'ANAC per revisione linee guida S.A.I.

Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori; Chimici; Dottori Agronomi e Forestali;
Geologi; Geometri, Ingegneri; Periti Agrari; Periti industriali; Tecnologi alimentari

“Primo Contributo per la definizione di un nuovo quadro normativo per il settore dei lavori pubblici, in recepimento della direttiva n°2014/24/UE”

Documento condiviso dal Tavolo Tecnico “Lavori Pubblici” della RPT, nella seduta del 7 Gennaio 2015

Premessa.....	pag.2
1) Aprire il mercato dei Lavori Pubblici.....	pag.3
2) Rilanciare il concorso di progettazione, quale strumento di selezione negli affidamenti di “servizi di architettura e ingegneria.....	pag.4
3) Promuovere un più facile affidamento dei servizi architettura e ingegneria ai liberi professionisti.....	pag.5
4) Ridurre i ribassi eccessivi negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria “	pag.6
5) Garantire maggiore trasparenza negli affidamenti con procedure di selezione caratterizzate da ampi margini di discrezionalità.....	pag.7
6) Ridurre il ricorso alla procedura dell’appalto integrato, rivedendo il ruolo dei professionisti	pag.8
7) Definire compiutamente il termine “Opera Pubblica”	pag.8
8) Snellire le procedure per l’accesso ai finanziamenti	pag.9
9) Rilanciare la procedura del Project Financing.....	pag.9
10) Istituire e finanziare un fondo di rotazione per l’affidamento di servizi di architettura e ingegneria	pag.9

Premessa

L'approvazione e la pubblicazione della nuova direttiva comunitaria sugli appalti n°2014/24/UE, che dovrà essere recepita dagli Stati Membri dell'UE entro i prossimi due anni, costituisce una buona opportunità per una revisione globale del quadro normativo del settore dei lavori pubblici, oramai frammentato da una serie di interventi legislativi, con leggi omnibus, che hanno privato sia il codice dei contratti che il regolamento di attuazione della loro identità originaria.

La Rete delle Professioni Tecniche (che raggruppa 9 professioni ordinistiche: Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori; Chimici; Dottori Agronomi e Dottori Forestali; Geologi; Geometri, Ingegneri; Periti Agrari; Periti industriali; Tecnologi alimentari, in rappresentanza di oltre 600.000 professionisti), in attesa di offrire il proprio contributo specifico, a fronte di un testo articolato del nuovo "codice dei contratti", in linea con i principi delineati dalla nuova direttiva appalti 2014/24/UE, in questa fase si limita a segnalare i seguenti dieci punti, che individuano altrettanti obiettivi da raggiungere nella definizione del nuovo quadro normativo:

- 1) aprire il mercato dei lavori pubblici, rimuovendo le regole attuali che impediscono l'accesso alle gare ai professionisti giovani ed ai meno giovani che non siano comunque in possesso di strutture professionali di notevoli dimensioni, con un numero notevole di dipendenti e con rilevanti fatturati;
- 2) rilanciare il concorso di progettazione, quale strumento di selezione negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria, fondato sulla qualità della prestazione professionale e non sul ribasso, sul fatturato o sul curriculum del professionista;
- 3) promuovere un più veloce e facile affidamento dei servizi di architettura e ingegneria ai liberi professionisti, rilanciando il fondo di rotazione per l'attingimento delle risorse;
- 4) ridurre i ribassi eccessivi negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria con la procedura del prezzo più basso, al fine di garantire maggiore qualità delle prestazioni professionali;
- 5) garantire maggiore trasparenza nelle gare per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria con procedure di selezione quali l'offerta economicamente più vantaggiosa o lo stesso concorso di progettazione, puntando su giurie miste (stazione appaltante/professionisti), individuate a seguito di pubblico sorteggio. Assicurare, al tempo stesso, regole certe per il calcolo dell'importo da borre a base di gara, il quale determina, peraltro, le procedure da adottare;
- 6) Ridurre il ricorso all'appalto integrato, rivedendo il ruolo dei professionisti;
- 7) Definire compiutamente il termine "opera pubblica", stabilendo più dettagliatamente i casi in cui si applica il codice dei contratti;
- 8) Snellire le procedure per l'accesso ai finanziamenti, al fine di promuovere una più ampia partecipazione delle Amministrazioni Pubbliche ai bandi finanziati con fondi strutturali europei;
- 9) Rilanciare la procedura del Project Financing, quale strumento per coinvolgere i privati in un processo condiviso di rigenerazione urbana sostenibile;
- 10) Istituire e finanziare un fondo di rotazione per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria.

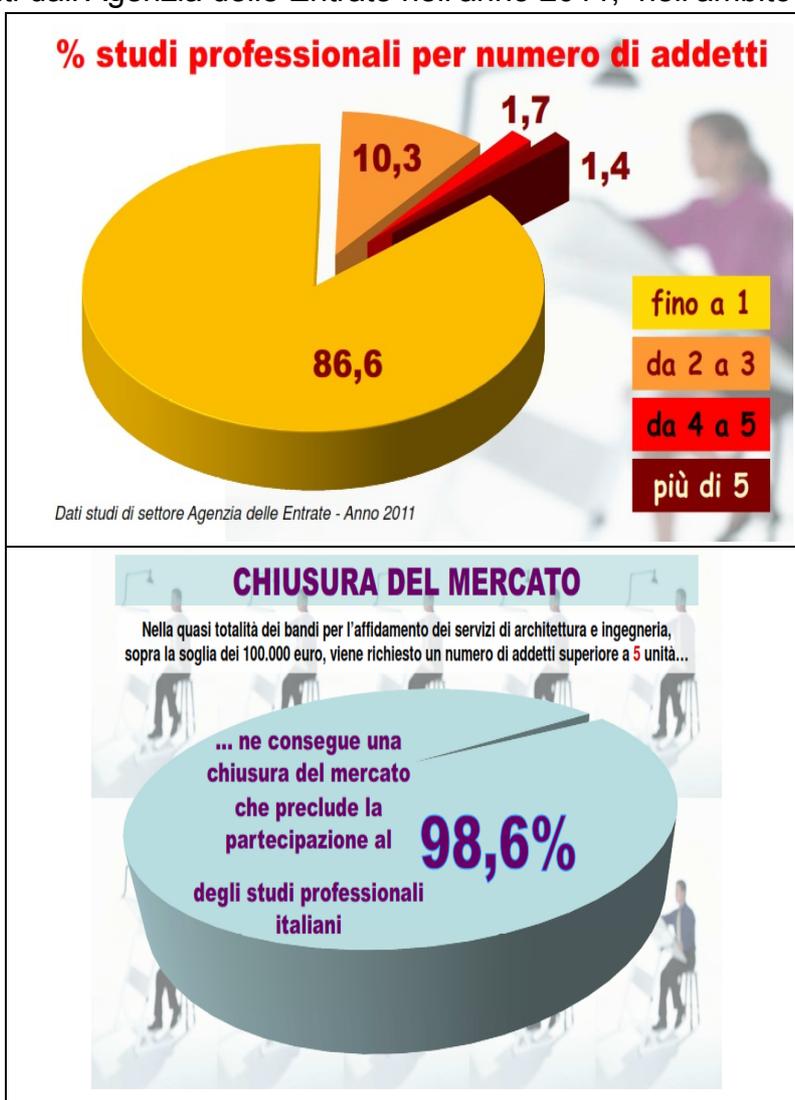
Obiettivo n°1: Aprire il mercato dei Lavori Pubblici

Per aprire concretamente il mercato dei lavori pubblici, è indispensabile che il nuovo quadro normativo superi le attuali regole che impediscono l'accesso alle gare per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria ai professionisti giovani ed ai meno giovani che non siano comunque titolari di strutture professionali di notevoli dimensioni. Vanno dunque aboliti dispositivi come l'art.263 del Regolamento di attuazione del Codice dei Contratti (DPR 207/2010), che subordinano l'accesso alle gare per l'affidamento dei suddetti servizi al fatturato dei professionisti in gara o al numero di dipendenti o di collaboratori stabili di cui il concorrente deve dimostrare di avere fruito negli ultimi anni, determinando una notevole chiusura del mercato.

In tal senso, per comprendere i numeri di tale chiusura, basta fare riferimento al grafico seguente, che riassume i dati censiti dall'Agenzia delle Entrate nell'anno 2011, nell'ambito degli studi di settore per le professioni dell'area tecnica.

Come si desume dallo stesso grafico, solo l'1,4% dei contribuenti esaminati dall'Agenzia delle Entrate fruiscono di un numero di collaboratori (addetti) superiore a cinque. Ciò significa che attualmente nelle gare, per le quali la stazione appaltante fissi un numero di unità stimate superiore a cinque (che sono la stragrande maggioranza delle gare che vengono bandite sul territorio nazionale), si registra di fatto una chiusura del mercato dei lavori pubblici, mediamente pari al 98,6%,

Tutto ciò è inaccettabile e contrasta in modo palese con la nuova direttiva 2014/24/UE, che limita il ricorso ad elementi di selezione di tipo quantitativo e, in generale, con i principi comunitari sulla libera concorrenza e sulla necessità di aprire il mercato alle PMI (Piccole e Medie Imprese) ed ai piccoli e medi operatori economici.



Al fine di raggiungere tale obiettivo, il nuovo quadro normativo di settore dovrebbe:

- Allineare i requisiti di ordine generale per l'accesso alle gare per l'affidamento di S.A.I. a quelli indicati nella direttiva 24;
- Ricondurre i requisiti di idoneità e qualificazione professionale esclusivamente alla regolare iscrizione all'Ordine;

- c) Riconoscere il curriculum vitae, escludendo ogni limitazione temporale per la valutazione della professionalità;
- d) Prevedere l'obbligo di inserimento dei giovani professionisti anche per le Società di Ingegneria;

Obiettivo n°2

Rilanciare il concorso di progettazione, quale strumento di selezione negli affidamenti di Servizi di Architettura e Ingegneria

Il Concorso costituisce l'unica procedura di selezione per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria fondata esclusivamente sulla qualità del progetto e non sul curriculum, sul fatturato o sul ribasso proposto dal professionista concorrente. Tuttavia, nel Paese, la procedura del concorso di progettazione viene utilizzata raramente ed, in quei pochi casi in cui viene utilizzata, le opere non vengono quasi mai realizzate in conformità al progetto vincitore. Ciò accade in quanto le stazioni appaltanti, nella fase esecutiva, optano spesso per altre procedure (prima fra tutte l'appalto integrato), mortificando gli esiti della precedente procedura concorsuale.

In particolare, dalla tabella a fianco, che riassume dati rilevati dal CRESME e dall'OICE, risulta che, da Gennaio a Settembre 2014, sono stati banditi in Italia appena 65 concorsi, per una percentuale del 2,9% rispetto al numero di gare bandite per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria e dello 0,3% del valore dei concorsi sul totale delle gare.



Al fine di promuovere la procedura del concorso, garantendo la qualità delle prestazioni professionali e dell'esecuzione delle opere pubbliche, il nuovo quadro normativo dovrebbe:

- a) Distinguere chiaramente le procedure di affidamento dei servizi di architettura e ingegneria (S.A.I.) per la realizzazione di opere pubbliche di rilevanza architettonica, ambientale, storico-artistica e tecnologica (a1) dai S.A.I. relativi ad interventi tecnici, relativi a lavori di manutenzione, realizzazione di impianti, strutture e servizi analoghi (a2), prevedendo per i primi esclusivamente lo strumento del concorso di progettazione e limitando il ricorso a procedure come il prezzo più basso o l'offerta economicamente più vantaggiosa ai rimanenti servizi tecnici;
- b) Garantire lo snellimento delle procedure concorsuali, puntando esclusivamente su concorsi semplificati sul livello di progettazione preliminare, a due fasi, con procedure esclusivamente telematiche;
- c) Prevedere che le stazioni appaltanti, in assenza di motivi ostativi, affidino le fasi successive della progettazione al professionista vincitore del Concorso, indipendentemente dal possesso dei requisiti tecnico-economici, oggi individuati dall'art.263 del DPR 207/2010. Tale innovazione offrirebbe nuove opportunità e nuovi poteri contrattuali ai giovani e comunque ai professionisti che, seppure non siano in possesso dei requisiti previsti dalle norme in vigore per l'accesso alle fasi successive della progettazione, sono in grado di garantire prestazioni professionali di qualità.

- d) Rendere nota la composizione della giuria prima della scadenza del bando, al fine di scongiurare il rischio di inficiare gli esiti di un concorso (la cui partecipazione è anonima), per incompatibilità tra partecipanti e giurati, verificata soltanto dopo la fine dei lavori della commissione giudicatrice;
- e) Riconoscere un bonus in termini economici (o anche in termini curriculari), adeguato all'importanza dell'opera, ai partecipanti ad un concorso, che si siano classificati tra i primi posti;
- f) Incentivare, con apposite premialità, le Amministrazioni che ricorrono al Concorso di progettazione;

Obiettivo n°3:

Promuovere un più facile affidamento dei S.A.I. ai liberi professionisti

Nonostante gli sforzi del legislatore, la fase progettuale si conferma l'anello debole del ciclo dell'appalto dei lavori pubblici. Continua dunque il sistematico ricorso alle varianti in corso d'opera, con il conseguenziale notevole incremento dei costi derivanti anche dal frequentissimo contenzioso, legato inevitabilmente alle carenze dei progetti posti a base di gara. Tale fenomeno è più frequente laddove il progetto viene redatto dagli stessi dipendenti delle stazioni appaltanti, i quali sono costretti a dividere il tempo a disposizione tra l'istruttoria delle pratiche di routine e la progettazione di opere pubbliche. Ciò, da un lato, provoca l'inevitabile rallentamento dell'istruttoria delle sopra citate pratiche, con inevitabili riflessi negativi sull'economia del Paese, e, dall'altro, produce una progettazione non sempre in linea con gli standard di qualità, la quale alimenta una serie di contenziosi che vedono sistematicamente le pubbliche amministrazioni soccombere alla legittime domande risarcitorie degli operatori economici, esponendo, di fatto, a notevoli responsabilità amministrative ed erariali gli stessi dipendenti che hanno redatto i progetti, in mancanza di mezzi e strumenti idonei (hardware, software, ecc.) e di adeguata copertura assicurativa.

Tutto questo, mentre i liberi professionisti sono sempre più chiusi da un'allarmante crisi del mercato del lavoro, così come si può rilevare leggendo i dati pubblicati dall'osservatorio mensile dei bandi di gara per servizi d'ingegneria da parte dell'OICE; dati che non danno alcun segno di ripresa rispetto al mercato, già depresso, dell'anno scorso.

Per quanto sopra esposto, nell'ambito delle iniziative per valorizzare le professioni, per garantire la qualità della progettazione e per promuovere, al tempo stesso, condizioni favorevoli per l'accelerazione dell'istruttoria delle pratiche di competenza della pubblica amministrazione, si ritiene indispensabile che il nuovo quadro normativo promuova l'esternalizzazione dei servizi di architettura e ingegneria.

Al fine di raggiungere tale obiettivo, il nuovo quadro normativo di settore dovrebbe:

- a) rilanciare lo strumento del fondo di rotazione per finanziare i progetti, in modo da premiare le amministrazioni virtuose che riescono a realizzare i lavori entro la data prevista (vedi obiettivo n°10).
- b) Ridefinire le competenze relative ai S.A.I., assegnando alle Pubbliche Amministrazioni il compito di programmazione, verifica e controllo dell'intero processo di realizzazione di un'opera pubblica e riservando prioritariamente le attività di progettazione, direzione e collaudo ai liberi professionisti;

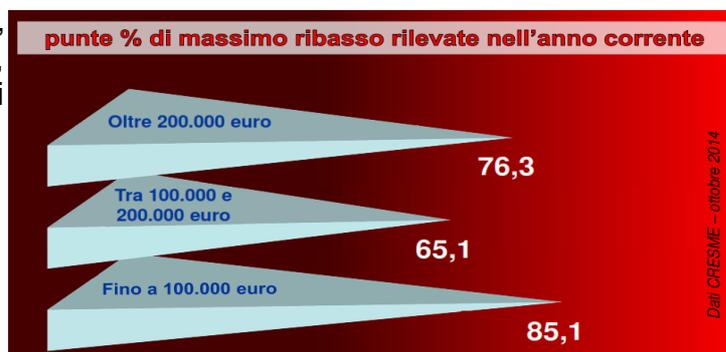
- c) Riconoscere gli incentivi (già previsti dall'art.92 comma 5 del codice) ai pubblici dipendenti che rivestono ruoli di responsabilità nella programmazione, verifica e controllo durante l'intero processo per la realizzazione di un opera pubblica, riservando una parte di questi alla formazione continua degli stessi dipendenti;
- d) Ferma restando la priorità per l'affidamento a liberi professionisti di prestazioni di cui al precedente obiettivo n°2 (punto 2 lettera a1), il nuovo quadro normativo dovrebbe prevedere che, qualora la Pubblica Amministrazione intenda ricorrere a progettazioni interne, deve preventivamente dimostrare che i pubblici dipendenti incaricati siano in possesso di idonea strumentazione, di specifica copertura assicurativa e di professionalità e requisiti adeguati al tipo di prestazione richiesta (iscrizione all'Ordine, regolare svolgimento formazione continua, curriculum vitae che dimostri attitudine ed adeguata esperienza nel campo della progettazione delle opere oggetto dell'incarico, ecc.);

Obiettivo n°4

Ridurre i ribassi negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria al fine di garantire maggiore qualità delle prestazioni professionali

L'affidamento dei servizi di architettura ed ingegneria con il criterio del prezzo più basso ha evidenziato forti negatività rispetto ai risultati finali dell'opera pubblica. L'eccesso di ribasso raggiunto nelle offerte proposte per l'aggiudicazione di gare di progettazione finisce per compromettere la qualità della prestazione professionale e quindi la buona esecuzione dell'opera stessa.

Dai dati rilevati nel 2014 dal CRESME, risulta che, durante il corso dell'anno, (periodo gennaio/ottobre) nell'ambito di affidamenti di servizi di architettura e ingegneria, si sono rilevate punte di massimo ribasso che oscillano tra il **65,10%** (fascia per importo stimato tra 100.000 e 200.000 euro) e l'**85,10%** (fascia importo stimato fino a 100.000 euro).



Per quanto sopra esposto, il nuovo quadro normativo di settore dovrebbe garantire il contenimento dei ribassi nelle procedure di affidamento che adottino i seguenti criteri.

- 1) **Criterio del prezzo più basso:** Prevedere il sistematico ricorso allo "scarto automatico dell'offerta anomala", in seno a procedure negoziate con invito ad almeno 15 o 20 operatori economici, con l'obiettivo di ridurre i ribassi e di assicurare una più ampia partecipazione alla gara, rispettando contestualmente i più recenti orientamenti comunitari.
- 2) **Criterio dell'Offerta economicamente più vantaggiosa:** Regolamentare il calcolo del massimo ribasso e della riduzione massima del tempo, in relazione al grado di complessità della prestazione. Modificare i rimanenti criteri di valutazione, che dovranno essere oggettivi e privilegiare la qualità e non la metodologia.
- 3) Contestualmente, il ricorso alla procedura del prezzo più basso dovrebbe essere ridotto ai soli casi individuati nel precedente punto 2, lettera a2).

Obiettivo n°5
**Garantire maggiore trasparenza negli affidamenti
di Servizi di Architettura e ingegneria**
Composizione Giurie e Determinazione importo a base di gara

Negli affidamenti con procedure fondate su parametri di valutazione che offrono ampi margini di discrezionalità, come quelle dell'offerta economicamente più vantaggiosa e dei concorsi di progettazione o di idee, è necessario garantire la massima trasparenza.

A tal uopo, il nuovo quadro normativo dovrebbe prevedere che:

- a) quando, negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria, si sceglie la procedura del concorso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i componenti della **commissione giudicatrice** diversi dal presidente siano scelti a seguito di un sorteggio pubblico ed individuati, in parte tra funzionari della stazione appaltante (50%) ed in parte tra liberi professionisti che siano inseriti in appositi elenchi tenuti dagli Ordini (50%).

Un altro tema che richiede particolare attenzione al fine di garantire trasparenza è quello legato al **calcolo dell'importo a base di gara**, che secondo quanto disposto dall'art.5 del D.L. n°83/2012 (conv. in legge 134/2012) deve essere calcolato dalle stazioni appaltanti adottando l'apposito Decreto interministeriale, emesso il 31/10/2013 (DM 143/2013).

Tuttavia molte stazioni appaltanti violano spesso tale norma, sottostimando l'importo a base d'asta negli affidamenti di S.A.I., con il rischio di adottare procedure errate (affidamento diretto, anziché con procedura negoziata o con asta pubblica). Tale violazione è spesso provocata da una scarsa conoscenza della norma e soprattutto dalla confusione alimentata dalla sovrapposizione del suddetto art.5 con l'art.92, comma 2 del D.Lgs.163/2006 e ss.mm.ii.

Al fine di garantire maggiore trasparenza nell'individuazione del calcolo dell'importo a base di gara negli affidamenti di SAI, scongiurando il rischio che le stazioni appaltanti adottino procedure errate, che variano in funzione dello stesso importo, **il nuovo quadro normativo dovrebbe:**

- b) rimuovere ogni sovrapposizione con il più volte citato art.5 del DL 83/2012 (conv. in legge 134/2012), confermando le modalità di calcolo dell'importo da porre a base di gara, nel rispetto del DM 143/2013;
- c) Stabilire che il suddetto importo a base d'asta, finalizzato alla scelta della procedura di affidamento da adottare, si calcola considerando la singola specificità professionale e distinguendo, dunque, la progettazione e la direzione dei lavori (a) dalle prestazioni relative alla sicurezza (b), alle competenze del geologo (c), al collaudo dell'opera (d) ed alle eventuali ulteriori consulenze specifiche (e).

Obiettivo n°6

Ridurre il Ricorso all'appalto integrato, rivedendo il ruolo dei Professionisti

L'appalto integrato, così come previsto dal codice dei contratti in vigore, ha mostrato una serie di limiti. Intanto, la procedura risulta particolarmente onerosa sia per le imprese che per i professionisti, in quanto impone la progettazione definitiva quale presupposto essenziale per partecipare alle gare per l'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori. Ciò di fatto provoca una scarsa partecipazione alle stesse gare, limitando notevolmente la libera concorrenza. Inoltre, le norme attuali prevedono che l'appaltatore possa avvalersi di uno o più soggetti qualificati alla realizzazione del progetto, ponendo i prestatori di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria in posizione di "debolezza" nei confronti dell'appaltatore, che intrattiene in forma esclusiva i rapporti con la stazione appaltante. A quest'ultima, è data facoltà di prevedere nel bando di gara le modalità per la corresponsione diretta al progettista della quota del compenso corrispondente agli oneri di progettazione, al netto del ribasso d'asta, previa approvazione del progetto e previa presentazione dei relativi documenti fiscali del progettista. Tale facoltà viene raramente esercitata dalle stazioni appaltanti e dagli enti aggiudicatori, provocando continui contenziosi in fase di pagamento effettivo del compenso spettante al progettista da parte dell'appaltatore.

Per quanto sopra esposto, si ritiene che il nuovo quadro normativo debba:

- a) Ridurre drasticamente il ricorso all'appalto integrato (non escludendo la reintroduzione delle condizioni e dei limiti già previsti dalla L.109/1994);
- b) Stabilire chiaramente la corresponsione diretta al progettista, da parte della Pubblica Amministrazione, della quota del compenso allo stesso spettante, in relazione alle prestazioni professionali eseguite.

Obiettivo n°7

Definizione di un'opera pubblica, ai fini dell'applicazione del quadro normativo di settore

Definizione opera pubblica. Da un esame dei bandi pubblicati sul territorio nazionale in materia di affidamenti di Servizi di Architettura e Ingegneria, si rileva che spesso, quando la stazione appaltante è una società mista o in house (o in casi analoghi), tali servizi vengono affidati in violazione al codice dei contratti, puntando sui dubbi, alimentati dalle norme in vigore, sull'applicabilità dello stesso codice alle procedure adottate da suddette stazioni appaltanti.

Al fine di fugare ogni dubbio in merito, garantendo maggiore trasparenza negli affidamenti di S.A.I., il nuovo codice dei contratti dovrebbe stabilire in modo chiaro che si definiscono opere pubbliche, da realizzare nel pieno rispetto del quadro normativo di settore, anche quelle rientranti nei casi seguenti:

- a) La stazione appaltante è una società in house o mista, con la partecipazione di uno o più enti pubblici, a prescindere dalle quote di partecipazione;
- b) La stazione appaltante è una società di diritto privato, ma l'opera si realizza su terreni pubblici o con fondi pubblici (a prescindere della quota percentuale degli stessi);

Obiettivo n°8
Snellire le procedure per l'accesso ai finanziamenti

Leggendo i dati consuntivi del "PO FESR 2007/2013", si rileva in modo chiaro l'incapacità delle amministrazioni pubbliche di fruire adeguatamente dei fondi strutturali comunitari. Uno dei motivi di tale incapacità è da relazionare ai bandi che consentono la partecipazione solo ai soggetti in possesso di progetti definitivi, spesso troppo onerosi e impegnativi.

Al fine di superare tale problematica e di snellire le procedure propedeutiche alla progettazione esecutiva, si auspica che il nuovo quadro normativo consenta alle stazioni appaltanti l'accesso ai finanziamenti con il progetto preliminare (dotato degli elaborati oggi previsti dall'art.17 comma 3 del DPR 207/2010), con la possibilità di ridurre le fasi della progettazione, accorpando il definitivo all'esecutivo, previo riconoscimento dell'unicità del progetto. Ciò produrrebbe un notevole snellimento delle procedure ed una più ampia partecipazione delle Amministrazioni Pubbliche ai bandi finanziati con fondi strutturali europei.

Obiettivo n°9
Snellire e valorizzare le Procedure del Project Financing

Nella consapevolezza che, nei processi di sviluppo sostenibile e di trasformazione del territorio, non si possa fare a meno del contributo dei privati, si ritiene opportuno che il nuovo quadro normativo preveda lo snellimento e la valorizzazione delle procedure del Project Financing, che potrebbe costituire un ottimo strumento per promuovere il coinvolgimento di investitori privati in condivisi processi di rigenerazione urbana sostenibile.

Il successo di tale procedura, che a tutt'oggi non ha trovato terreno fertile in Italia, rimane comunque subordinato ad un ruolo attivo del sistema bancario, che dovrebbe intervenire, previo supporto normativo, non solo con il semplice finanziamento degli interventi, ma soprattutto con una compartecipazione imprenditoriale con gli investitori privati, che richiede anche una certa disponibilità a valutare il rischio di impresa connesso all'investimento.

Obiettivo n°10
Istituire e Finanziare un fondo di rotazione per l'affidamento di S.A.I.

A supporto del quadro normativo di settore, da ridefinire in recepimento della direttiva 2014/24/UE, si propone la Costituzione, attraverso una norma finanziaria, di un fondo di rotazione per finanziare la progettazione, offrendo alle Pubbliche Amministrazioni l'opportunità di alimentare un Parco Progetti, in relazione alla loro programmazione. In tal senso, potrebbe essere rilanciato il Fondo finanziato dalla cassa depositi e prestiti di cui al DL n°67/97, convertito in legge n. 135/97, modificandone comunque i termini per la restituzione delle somme anticipate in dieci anni (anziché cinque) e rimuovendo così una delle maggiori cause dello scarso impiego dello stesso fondo. In alternativa, si potrebbe puntare ad un Fondo inizialmente finanziato con i proventi da individuare in seno alla TASI o altra taxa comunale. Ovviamente, in ambedue i casi, a regime, il fondo si autoalimenterà con il recupero dei ribassi d'asta per la realizzazione delle stesse opere pubbliche.



Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali
Consiglio Nazionale dei Chimici
Consiglio Nazionale dei Geologi
Consiglio Nazionale Geometri e Geometri Laureati
Consiglio Nazionale degli Ingegneri
Collegio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati
Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari

**CONSULTAZIONE PER LA REVISIONE ED AGGIORNAMENTO DELLA
DETERMINAZIONE DEL 7 LUGLIO 2010, N. 5
“Linee Guida per l’affidamento dei servizi di Architettura e Ingegneria”
e della**

**DELIBERAZIONE DEL 3 MAGGIO 2012 N° 49
“Quesiti in merito ai Servizi di Architettura e Ingegneria a seguito dell’entrata in vigore
del Decreto Legge 24 Gennaio 2012 n°1, convertito in Legge 24 Marzo 2012 n°27”**

Generalità

Con l’entrata in vigore del D.P.P. 5 ottobre 2010, n.207, recante il Regolamento di attuazione del Codice e le innovazioni introdotte nella disciplina dei contratti pubblici dai governi Monti, Letta e Renzi è quanto meno necessaria la revisione della oramai superata determinazione n.5/2010 dell’Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici che introduceva le LINEE GUIDA PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI ATTINENTI ALL’ARCHITETTURA ED ALL’INGEGNERIA (d’ora innanzi, per semplicità, “SAI”).

L’ANAC/ex AVCP), per ridurre gli elevati margini d’incertezza connessi a tali procedure, ha proficuamente avviato la fase di consultazione on line, per far chiarezza sui tanti punti oscuri che hanno, negli anni, spesso indotto le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori, in clamorose errate (o distorte) applicazioni della normativa vigente, nella fase di scelta dei prestatori di tale speciale tipologia di servizi.

Le tematiche da affrontare, in massima parte, sono ancora quelle già oggetto della determinazione n.5/2010 e della più recente deliberazione n.49/2012:

- a) Mancanza di uniformità nei comportamenti delle stazioni appaltanti e degli enti aggiudicatori nel determinare i requisiti di partecipazione ed i corrispettivi da porre a base di gara;
- b) insufficienti informazioni sulle modalità di partecipazione alle procedure di gara, in modo da ridurre gli ampi margini di incertezza che spesso caratterizzano tale attività;
- c) corretta impostazione delle procedure di selezione dei prestatori di servizi attinenti l’architettura e l’ingegneria all’ingegneria (aperte, ristrette, negoziate, in economia), delle procedure di selezione dei progetti (concorsi di progettazione e concorso di idee) e delle procedure miste relative alla selezione prima dei progetti e poi dei progettisti (concorsi di progettazione e concorso di idee).
- d) Rapporti tra prestatori nei SAI ed esecutori di lavori nell’appalto integrato.



Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali
Consiglio Nazionale dei Chimici
Consiglio Nazionale dei Geologi
Consiglio Nazionale Geometri e Geometri Laureati
Consiglio Nazionale degli Ingegneri
Collegio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati
Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari

La Relazione AIR, pubblicata sul sito dell'ANAC/AVCP, costituisce un'ottima base su cui costruire le nuove linee guida per l'affidamento dei SAI.

I Consigli Nazionali delle Professioni Tecniche ritengono condivisibili gran parte dei contenuti del suddetto documento, come ad esempio:

• **Il punto 1**, nella parte in cui afferma:

- l'obbligo di affidare i SAI tramite le procedure previste dal codice e il divieto di svolgimento di dette attività, tramite contratti a tempo determinato;
- il divieto del subappalto;
- l'inapplicabilità delle cauzioni nel caso delle attività di progettazione;
- il divieto di ricorrere alle consulenze di ausilio alla progettazione, fatte salve le attività di supporto al RUP;
- l'obbligo dell'utilizzo del dm 143/13 se pure nei limiti previsti dal comma 4 dell'art. 1 dello stesso (anche se sull'argomento si ritiene indispensabile una maggiore chiarezza- vedi successivo paragrafo 1);

• **Il Punto 2**, nella parte in cui chiarisce:

- le modalità di affidamento con le procedure semplificate;
- l'utilizzo del cottimo fiduciario di cui all'art. 125 del codice.

Tuttavia, i Consigli Nazionali delle Professioni Tecniche, riprendendo e ribadendo le tematiche già anticipate con il precedente documento redatto lo scorso mese di marzo, ritengono che le nuove linee guida per i SAI debbano superare anche una serie di criticità sui temi sotto riportati:

- 1) Calcolo dell'importo da porre a base d'asta negli affidamenti di SAI.....pag,3
 - Obbligo calcolo importo da porre a base di gara ai sensi dell'art.5 del DL 83/2012, convertito in Legge 134/2012;
 - Obbligo di progettazione del servizio da affidare, ai sensi dell'art.279 del DPR 207/2010;
 - Corretta applicazione del DM 143/2013 (superamento prime criticità emerse nell'adozione del Decreto);
- 2) Requisiti di accesso per le gare per l'affidamento di SAI (art.263 DPR 207/2010).....pag. 5
- 3) Suddivisione in lotti della progettazione.....pag. 7
- 4) Raggruppamenti temporanei.....pag. 8
- 5) Ribassi eccessivi affidamenti SAI.....pag. 9

Rete delle Professioni Tecniche - Tavolo Tecnico Lavori Pubblici

Mattia Busti; Paolo Cappadona; Rino La Mendola (**Coordinatore**); Michele Lapenna;
Hans Jorg Letzner; Sergio Molinari; Ezio Piantedosi; Pasquale Rampa; Pasquale Salvatore; Salvatore Tripoli
Consulente Tecnico: Accursio Pippo Oliveri – **Consulente Legale:** Marco Antonucci - **Segreteria:** Raffaele Greco



Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali
Consiglio Nazionale dei Chimici
Consiglio Nazionale dei Geologi
Consiglio Nazionale Geometri e Geometri Laureati
Consiglio Nazionale degli Ingegneri
Collegio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati
Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari

1) Calcolo dell'importo da porre a base d'asta negli affidamenti di SAI

A norma dell'art. 29, comma 12, lettera a), punto a.3 del Codice, tale valore è quello risultante da "... gli onorari, le commissioni da pagare e altre forme di remunerazione...". Tuttavia, il calcolo del valore suddetto è stato sempre caratterizzato da una serie di incertezze normative - dapprima notevolmente alimentate dall'art. 9 comma 4 del D.L. 1/2012, convertito con Legge n° 27 del 24 Marzo 2012, che aveva abrogato tutte le tariffe professionali - e poi superate dall'art. 5 del D.L. n. 83/2012, convertito in Legge 134/2012, il cui testo specifica che:

"Ai fini della determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura e all'ingegneria di cui alla parte II, titolo I, capo IV del Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, si applicano i parametri individuati con il Decreto di cui al primo periodo, da emanarsi, per gli aspetti relativi alle disposizioni di cui al presente periodo, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; con il medesimo Decreto sono altresì definite le classificazioni delle prestazioni professionali relative ai predetti servizi..."

Come si ricorderà, il Decreto Ministeriale è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 298 del 20 dicembre 2013 ed è entrato in vigore il 21 dicembre 2013. Si tratta del Decreto del Ministero della Giustizia 31 ottobre 2013, n. 143 "Regolamento recante determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura ed all'ingegneria".

Quindi, mentre in precedenza il riferimento alle tariffe era del tutto facoltativo, adesso le amministrazioni aggiudicatrici, per le gare bandite dal 21 dicembre 2013, sono obbligate a determinare i corrispettivi di tali tipologie di servizi, applicando esclusivamente le aliquote del Decreto Ministeriale 31 ottobre 2013, n. 143. Infatti, la stessa Legge 134/2012 sancisce che norme e regolamenti in contrasto con la stessa Legge (norma primaria) devono intendersi superate.

Le nuove linee guida dell'Autorità dovrebbero dunque ribadire inequivocabilmente tale obbligatorietà, in modo da chiarire alle stazioni appaltanti che la mancata applicazione dell'art.5 del DL 83/2012, convertito in legge n°134/2012, produce, di fatto, il grave rischio che le stazioni appaltanti, sottostimando l'importo da porre a base di gara per gli affidamenti di SAI, ricorrono a procedure errate (affidamento diretto, in luogo di procedura negoziata o aperta), determinando gravi carenze di trasparenza e di legalità.

Inoltre, confermando i contenuti del precedente documento redatto e presentato all'Autorità lo scorso mese di marzo in occasione di apposita audizione, i Consigli Nazionali delle Professioni Tecniche ritengono che le nuove linee guida, sullo specifico argomento del calcolo dell'importo da porre a base di gara, dovrebbero:

- a) **Chiarire la corretta applicazione dell'art.262 del DPR 207/2010**, alla luce delle novità introdotte dall'art.5 del decreto-legge n. 83/2012 Decreto "Cresci Italia" conv. in legge 134/2012, anche con riferimento all'affidamento di lavori mediante appalto integrato;



Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali
Consiglio Nazionale dei Chimici
Consiglio Nazionale dei Geologi
Consiglio Nazionale Geometri e Geometri Laureati
Consiglio Nazionale degli Ingegneri
Collegio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati
Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari

- b) **approfondire la disciplina dell'art. 8 del DM 143/2013**, secondo cui, per le opere disciplinate dal Decreto, "...gradi di complessità maggiore qualificano anche per opere di complessità inferiore all'interno della stessa categoria d'opera". E' soprattutto necessario chiarire l'applicazione di tale norma, con particolare riferimento alla comparazione di classi e categorie, che vengono definite dal DM 143 in modo parzialmente diverso rispetto alla classificazione previgente. In particolare, bisognerebbe precisare che, nel caso di incertezze nella comparazione, prevale il contenuto oggettivo della prestazione professionale, in relazione all'identificazione delle opere, come, ad esempio, nel caso di prestazioni pregresse, relative ad interventi su edifici soggetti a vincolo, precedentemente classificate in "1d", che oggi, con riferimento alla Tabella "Z1" del DM 143/2013, devono essere equiparate alla "E22" e non alla "E21";
- c) **ribadire l'obbligo di redigere ed allegare, al bando, il quadro analitico delle prestazioni da affidare e dei corrispettivi da porre a base di gara**, nonché il relativo progetto ex art. 279 del DPR 207/2010, come peraltro rilevato dalla stessa AVCP, nel parere sul precontenzioso n. 52 del 10/4/2013; Ad esempio, nel sistema SIMOG potrebbero essere estese le informazioni richieste per l'assegnazione del CIG con appositi campi recanti i dati relativi all'applicazione dell'art.5, decreto-legge n. 83/2012 conv. in legge 134/2012 e dell'art.279 del DPR 207/2010 sulla progettazione del servizio da affidare.
- d) **sottolineare che il progetto del servizio attinente all'architettura e all'ingegneria deve recare lo schema di contratto** (disciplinare d'incarico), redatto rispettando il DM 143/2013 e in particolare la Tavola Z2 facente parte dello stesso;
- e) **ribadire l'obbligatorietà della disciplina dell'art. 266, comma 1, lett. c, del DPR 207/2010**, secondo cui, nell'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per la soglia dei ribassi per l'offerta economica:
"... la percentuale [...] deve essere fissata nel bando in relazione alla tipologia dell'intervento"; Quest'ultima speciale disposizione che, secondo la relazione AIR dell'Autorità che accompagna la consultazione on line, va disapplicata, rimane l'ultima barriera ai ribassi eccessivi nelle gare per l'affidamento di SAI e trova copertura normativa di rango primario nell'articolo 81, comma 1, del codice, attuativa degli articoli 55 e 53 rispettivamente della direttiva 2004/17/CE e 2004/18/CE, che fa salve disposizioni, anche regolamentari, relative alla remunerazione di servizi specifici"
- f) **indicare le modalità di calcolo del costo del personale nei servizi di architettura e ingegneria**, ai sensi al comma 3-bis dell'articolo 82 del Decreto Legislativo n. 163 del 2006, così come introdotto dalla Legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Sull'argomento si rinvia alle riflessioni già formulate dai Consigli delle Professioni Tecniche, in occasione del documento presentato all'AVCP in marzo 2014).

Rete delle Professioni Tecniche - Tavolo Tecnico Lavori Pubblici

Mattia Busti; Paolo Cappadona; Rino La Mendola (**Coordinatore**); Michele Lapenna;
Hans Jorg Letzner; Sergio Molinari; Ezio Piantedosi; Pasquale Rampa; Pasquale Salvatore; Salvatore Tripoli
Consulente Tecnico: Accursio Pippo Oliveri – **Consulente Legale:** Marco Antonucci - **Segreteria:** Raffaele Greco



Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali
Consiglio Nazionale dei Chimici
Consiglio Nazionale dei Geologi
Consiglio Nazionale Geometri e Geometri Laureati
Consiglio Nazionale degli Ingegneri
Collegio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati
Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari

2. Requisiti di accesso alle gare per affidamento SAI:

- **DPR 207/2010, art. 263, comma 1 lettera a).** L'art.263, comma 1 lettera a), fissa quale requisito per l'accesso alle gare per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria, il fatturato globale per servizi espletati negli ultimi cinque esercizi antecedenti la pubblicazione del bando, per un **importo variabile tra 2 e 4 volte** l'importo a base d'asta, in evidente contrasto con l'art. 41, comma 2 del Codice dei Contratti (D.Lgs.163/2006 e ss.mm.ii.), che così recita:

“...Sono illegittimi i criteri che fissano, senza congrua motivazione, limiti di accesso connessi al fatturato aziendale...”

Ciò determina, di fatto, una sovrapposizione di norme ed in particolare il contrasto di una norma di rango secondario (art.263 del Regolamento approvato con DPR 207/2010 e ss.mm.ii.) rispetto ad una norma di rango primario (art.41 comma 2 del Codice dei Contratti- D.Lgs.163/2006 e ss.mm.ii.). Tutto ciò premesso, nelle more della globale revisione del quadro normativo del settore dei lavori pubblici, è indispensabile che Codesta Autorità chiarisca in modo inequivocabile che, rilevata la suddetta sovrapposizione di norme, il dispositivo di cui all'art.41 comma 2 del Codice dei Contratti (D.Lgs.163/2006), quale norma di rango primario, prevale sull'art. 263 del Regolamento di attuazione approvato con DPR 207/2010 (norma di rango secondario), confermando che: **“...Sono illegittimi i criteri che fissano, senza congrua motivazione, limiti di accesso connessi al fatturato aziendale...”**. Di conseguenza, la clausola del bando che introduce il fatturato aziendale/globale come requisito di partecipazione deve essere adeguatamente motivata nella delibera/determina a contrarre, in relazione, ad esempio, *alla entità, alla complessità oppure alla specificità dell'appalto, rispettando il principio di proporzionalità*. Le nuove linee guida su servizi di architettura e ingegneria dovrebbero dunque impedire i giù abusati automatismi nell'applicazione dell'art.263, comma 1, lett.a). E' In ogni caso condivisibile la posizione assunta dall'Autorità nel documento della consultazione on line, con il quale si invitano le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori a non superare la soglia pari a due volte l'importo a base d'asta, peraltro in linea con i nuovi principi comunitari sanciti dalla direttiva 2014/24/UE (art.58 comma 3, secondo periodo).

- **DPR 207/2010, art.263 lettera d).** Tale disposizione, subordinando l'accesso alle gare per l'affidamento di SAI al numero di dipendenti e/o collaboratori stabili di cui il concorrente ha fruito negli ultimi tre anni, chiude di fatto il mercato dei lavori pubblici ai giovani ed ai professionisti che non siano in possesso di una struttura di notevoli dimensioni. Ciò contrasta con il diritto comunitario e con i nuovi principi introdotti nel Codice dei contratti con il comma 1bis dell'art.2 (*I criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese.*), in quanto impedisce nel concreto la partecipazione, alle gare per l'affidamento di SAI di importo stimato superiore a

Rete delle Professioni Tecniche - Tavolo Tecnico Lavori Pubblici

Mattia Busti; Paolo Cappadona; Rino La Mendola (**Coordinatore**); Michele Lapenna;
Hans Jorg Letzner; Sergio Molinari; Ezio Piantedosi; Pasquale Rampa; Pasquale Salvatore; Salvatore Tripoli
Consulente Tecnico: Accursio Pippo Oliveri – **Consulente Legale:** Marco Antonucci - **Segreteria:** Raffaele Greco



Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali
Consiglio Nazionale dei Chimici
Consiglio Nazionale dei Geologi
Consiglio Nazionale Geometri e Geometri Laureati
Consiglio Nazionale degli Ingegneri
Collegio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati
Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari

100.000 euro, dei professionisti, quali persone fisiche, così come individuati dall'art.90 comma 1 lettera d) (tale categoria costituisce il 90% degli operatori del settore).

Per comprendere i numeri di tale chiusura del mercato, basta fare riferimento agli ultimi dati pubblicati dall'Agenzia delle Entrate, nell'ambito degli studi di settore per le professioni dell'area tecnica. Tali dati dimostrano che su 141.618 contribuenti esaminati dalla stessa Agenzia, solo 1.983 fruiscono di un numero di addetti (dipendenti/collaboratori stabili) superiore a 5, per una percentuale pari all'1,4%. Considerato che la stragrande maggioranza delle gare bandite sul territorio nazionale impongono al professionista, quale requisito per la partecipazione, la disponibilità (negli ultimi tre anni) di un numero di "addetti" superiore a cinque, si registra di fatto una chiusura, per l'accesso dei professionisti (comma 1 lettera d) al mercato dei lavori pubblici, mediamente pari al 98,6%. Tutto ciò contrasta in modo palese con i principi comunitari sulla libera concorrenza e sulla necessità di aprire il mercato alle PMI (Piccole e Medie Imprese) ed ai piccoli e medi operatori economici.

In attesa che il Governo affronti tale problematica in occasione della prossima definizione del quadro normativo di settore, **si ritiene indispensabile una pronuncia dell'Autorità in merito alla palese sovrapposizione di norme tra Codice dei Contratti e Regolamento di attuazione.** In particolare, si ritiene che il Regolamento di cui al DPR 207/2010 abbia impropriamente superato il limite di strumento normativo di rango secondario, destinato a contenere solo «la disciplina esecutiva e attuativa del (...) codice», introducendo disposizioni innovative rispetto alla norma primaria. In tal senso, si ricorda quanto sancito dal Consiglio di Stato- Sezione consultiva per gli atti normativi, nell'adunanza del 24 febbraio 2010, sez. prot. 313/2010

«Trattandosi di un regolamento di esecuzione ed attuazione, occorre verificare la fedeltà alla fonte primaria».

In materia di requisiti di qualificazione di prestatori di servizi nel campo dell'architettura e dell'ingegneria, appare evidente che il DPR 207/2010 sia andato ben oltre la specifica e compiuta previsione del codice dei contratti. Basti, ad esempio, fare riferimento all'art.91 comma 1 del Codice dei Contratti, il quale sancisce che:

«Per l'affidamento di incarichi di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione dei lavori e di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e di collaudo nel rispetto di quanto disposto all'articolo 120, comma 2-bis, di importo pari o superiore alle soglie di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 28 si applicano le disposizioni di cui alla parte II, titolo I e titolo II del codice, ovvero, per i soggetti operanti nei settori di cui alla parte III, le disposizioni ivi previste».

Ricordiamo che, per i «settori ordinari», le «disposizioni» di cui al «titolo I e titolo II» sono quelle che vanno dall'art. 28 all'art. 120 del codice, per cui, per i servizi tecnici attinenti l'architettura e l'ingegneria, la capacità «tecnica» degli operatori economici, va valutata con riferimento all'art. 42, secondo cui, tra l'altro, «la dimostrazione delle capacità tecniche dei concorrenti può essere fornita in uno o più (...) modi». «La

Rete delle Professioni Tecniche - Tavolo Tecnico Lavori Pubblici

Mattia Busti; Paolo Cappadona; Rino La Mendola (**Coordinatore**); Michele Lapenna;
Hans Jorg Letzner; Sergio Molinari; Ezio Piantedosi; Pasquale Rampa; Pasquale Salvatore; Salvatore Tripoli
Consulente Tecnico: Accursio Pippo Oliveri – **Consulente Legale:** Marco Antonucci - **Segreteria:** Raffaele Greco



Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali
Consiglio Nazionale dei Chimici
Consiglio Nazionale dei Geologi
Consiglio Nazionale Geometri e Geometri Laureati
Consiglio Nazionale degli Ingegneri
Collegio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati
Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari

stazione appaltante precisa nel bando di gara (...) quali (...) requisiti devono essere (...) dimostrati». Ciò conferma che l'art. 91, comma 1 del Codice dei contratti entra nello specifico dei requisiti (limitatamente ai SAI), rendendo inefficaci i dispositivi attuativi inseriti nel DPR 207/2010 che siano in contrasto o incompatibili con la stessa norma di rango primario.

Peraltro, il Codice dei Contratti, come osservato dall'AVCP nella recentissima determinazione n.1/2014, ha, "...optato per il sistema della c.d. "qualificazione in gara" fissandone indici e mezzi di prova del loro possesso (cfr. artt. 41 e 42 del Codice), ma ha lasciato ampia discrezionalità alle stazioni appaltanti, seppure senza eccedere l'oggetto dell'appalto, circa la precisa determinazione dei requisiti e la loro quantificazione. Tuttavia, per costante ed ormai consolidato orientamento giurisprudenziale e dell'Autorità, non è consentito alle stazioni appaltanti richiedere ai concorrenti requisiti sproporzionati o discriminanti, quali, ad esempio, quelli che pongono limitazioni territoriali ai fini della partecipazione alla gara o quelli di valore minimo esorbitante l'importo dell'appalto. Infine, si sottolinea che, nel settore dei servizi e delle forniture, in astratto, le stazioni appaltanti potrebbero NON prevedere requisiti di capacità tecnico - organizzativa e di capacità economico-finanziaria per la partecipazione degli operatori economici alle relative gare, oppure NON fissarne i livelli minimi (si veda l'allegato IX A al Codice)." Basterebbe, in tal senso, applicare alle nuove linee guida sui servizi di architettura ed ingegneria quanto già ampiamente sostenuto nella Determinazione n. 1 del 15 gennaio 2014, (pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 34 del 11/02/2014 a pag. 46), recante le nuove Linee guida per l'applicazione dell'art. 48 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

In merito all'argomento, sarà infine necessario richiamare l'attenzione sui requisiti speciali da richiedere negli appalti integrati che comprendano servizi d'ingegneria con importi a base di gara inferiori a 100.000 euro (art.267 del regolamento) per distinguerli da quelli disciplinati dall'art.263 del medesimo regolamento.

Per quanto sopra esposto, si ritiene indispensabile che le nuove linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti l'architettura e l'ingegneria rivedano l'effettiva portata ed i limiti delle disposizioni del Regolamento sui requisiti speciali discriminatori, "tassativamente richiesti" nel settore dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria.

3. Suddivisione in lotti della progettazione:

Richiamando l'obbligo, per le stazioni appaltanti, di indicare nella determina a contrarre la motivazione circa la mancata suddivisione in lotti dell'appalto (Codice Contratti art. 2 comma 1 bis), l'Autorità, con le nuove linee guida e con i bandi tipo specifici, dovrebbe chiarire che il principio è estensibile ai servizi di architettura e di ingegneria, indicando operativamente come applicare tale disposizione (che obbliga le stazioni appaltanti a



Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali
Consiglio Nazionale dei Chimici
Consiglio Nazionale dei Geologi
Consiglio Nazionale Geometri e Geometri Laureati
Consiglio Nazionale degli Ingegneri
Collegio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati
Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari

valutare prioritariamente la suddivisione degli appalti in lotti funzionali), alla luce del contestuale divieto di frazionamento sancito dall'art.262, comma 4 del DPR 207/2010, che così recita:

“4. La progettazione di un intervento non può essere artificiosamente divisa in più parti al fine di eludere l'applicazione delle norme che disciplinano l'affidamento del servizio con esclusione delle parti eseguite all'interno della stazione appaltante.”, tenuto conto della disposizione generale contenuta nell'art.29, comma 4 del Codice secondo cui: *“4. Nessun progetto d'opera né alcun progetto di acquisto volto ad ottenere un certo quantitativo di forniture o di servizi può essere frazionato al fine di escluderlo dall'osservanza delle norme che troverebbero applicazione se il frazionamento non vi fosse stato.”*

4. Raggruppamenti temporanei:

Le nuove linee guida per i SAI dovrebbero chiarire la corretta applicazione dell'art. 37, comma 4, del Codice, circa l'obbligo di specificazione, in sede di offerta, delle parti del servizio che saranno eseguite dai singoli operatori economici riuniti in raggruppamenti temporanei, evidenziando, già nei modelli, dati ed informazioni derivanti dall'applicazione di:

- Il comma 13 dell'art.37 del Codice (*oggi abrogato dall'art. 12, comma 8, legge n. 80 del 2014 e riproposto sostanzialmente dall'ultimo periodo del comma 2 dell'art.92 del DPR 207/2010, come modificato dal comma 9 del medesimo art.12 della legge n.80 del 2014*)
- l'art. 1, comma 2-bis, del DL 6 luglio 2012, n. 95 (nel testo integrato dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135).

Infatti, in forza di tali innovazioni, la corrispondenza *“sostanziale”* tra requisiti speciali di partecipazione e quote di esecuzione attribuite a mandanti e mandataria nei raggruppamenti temporanei vale esclusivamente per i lavori pubblici (Cfr. TAR Puglia Lecce sez. III, ordinanza 27/2/2013, n.95).

In tal senso, sarà necessario chiarire cosa vada indicato negli atti di gara in applicazione dell'art. 261, comma 7, secondo cui *in caso di raggruppamenti temporanei, i requisiti finanziari e tecnici di cui all'art. 263, comma 1, lettere a), b) e d), del Regolamento devono essere posseduti cumulativamente dal raggruppamento.*

Inoltre, si ritiene opportuno che quanto indicato nella Relazione AIR sulle peculiarità dei raggruppamenti temporanei di prestatori di SAI sia ulteriormente esplicitato per tutte le criticità rilevabili dall'abbondante giurisprudenza in materia di RTP, con particolare riferimento al requisito ex art.263, comma 1, lett. d del Regolamento.

E ancora, sull'argomento dei Raggruppamenti Temporanei di Professionisti, sarebbe proficua una pronuncia dell'Autorità sulla corretta applicazione del comma 7 dell'art.261, secondo cui:

“ai fini del computo complessivo dei requisiti del raggruppamento, (...) che la mandataria debba possedere una percentuale minima degli stessi requisiti, la quale, comunque, non può essere



Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali
Consiglio Nazionale dei Chimici
Consiglio Nazionale dei Geologi
Consiglio Nazionale Geometri e Geometri Laureati
Consiglio Nazionale degli Ingegneri
Collegio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati
Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari

fissata in misura superiore al sessanta per cento; la restante percentuale deve essere posseduta cumulativamente dal o dai mandanti, senza che sussista la possibilità di richiedere agli stessi percentuali minime di possesso dei requisiti. La mandataria, in ogni caso, deve possedere i requisiti in misura maggioritaria percentuale superiore rispetto a ciascuna dei mandanti.

Occorre infine riprendere e chiarire ulteriormente l'affermazione, contenuta nella determinazione AVCP n.4/2012, secondo cui *la disposizione relativa al possesso dei requisiti in misura maggioritaria in capo alla mandataria si applica nel caso di raggruppamento di tipo orizzontale o misto (per la sub associazione orizzontale). Nel caso di raggruppamento verticale puro, invece, la determinazione sancisce che ogni concorrente deve possedere i requisiti per la parte della prestazione che intende eseguire.* In particolare, con riferimento all'attuale evoluzione del quadro normativo, tale affermazione sul principio di "corrispondenza" sostanziale non appare più applicabile ai SAI.

Rimane comunque l'obbligo previsto dall'art.37, comma 4 del Codice, il quale sancisce che:

"...nel caso di forniture o servizi nell'offerta devono essere specificate le parti del servizio o della fornitura che saranno eseguite dai singoli operatori economici riuniti o consorziati...",

mentre i requisiti speciali devono essere posseduti, nel rispetto dei limiti eventualmente stabiliti ai sensi dell'art.261 del Regolamento, cumulativamente da mandataria e mandanti del RTP.

Vista la complessità dell'argomento, le nuove linee guida dovrebbero dunque fugare ogni dubbio sul possesso dei requisiti di mandanti e mandatarie, in seno ai Raggruppamenti Temporanei di Professionisti.

- 5. Ribassi eccessivi affidamenti SAI:** Spesso negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria con il criterio del prezzo più basso, i ribassi raggiungono percentuali altissime, rischiando di compromettere la qualità della prestazione professionale. Al fine di garantire la qualità dei progetti e quindi delle opere pubbliche, sarebbe opportuno che, per gli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria d'importo inferiore o pari a 100.000 euro con il criterio del prezzo più basso, l'Autorità suggerisse alle Stazioni Appaltanti di ricorrere sistematicamente alla procedura ex art. 124, comma 8 del Codice dei Contratti, per l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi dell'art. 86. Ovviamente, al fine di rispettare gli orientamenti comunitari, le procedure per le quali si ricorra a tale dispositivo dovranno registrare la partecipazione di almeno dieci operatori economici. Per la corretta (ed opportuna) applicazione del dispositivo, le stazioni appaltanti dovrebbero dunque invitare, nelle procedure negoziate, un numero di operatori economici non inferiore a 10. Nel caso contrario (meno di dieci partecipanti), le verifiche per lo scarto dell'offerta anomala sono eseguite in conformità a quanto disposto dall'art. 87, comma 1 del Codice dei Contratti (con tutti i limiti del caso, derivanti dall'inevitabile discrezionalità della stazione appaltante).

Rete delle Professioni Tecniche - Tavolo Tecnico Lavori Pubblici

Mattia Busti; Paolo Cappadona; Rino La Mendola (**Coordinatore**); Michele Lapenna;
Hans Jorg Letzner; Sergio Molinari; Ezio Piantedosi; Pasquale Rampa; Pasquale Salvatore; Salvatore Tripoli
Consulente Tecnico: Accursio Pippo Oliveri – **Consulente Legale:** Marco Antonucci - **Segreteria:** Raffaele Greco