

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

1. Premessa.....	pag.2
2. Aprire il mercato dei Lavori Pubblici.....	pag.3
3. Promuovere un più facile affidamento dei servizi architettura e ingegneria ai liberi professionisti.....	pag.4
4. Ridurre i ribassi eccessivi negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria “	pag.5
5. Rilanciare il concorso di progettazione, quale strumento di selezione negli affidamenti di “servizi di architettura e ingegneria.....	pag.5
6. Garantire maggiore trasparenza negli affidamenti con procedure di selezione caratterizzate da ampi margini di discrezionalità.....	pag.6
7. Rivedere Il ruolo dei professionisti negli appalti integrati.....	pag.6

1. Premessa:

L'approvazione 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 ad individuare i seguenti obiettivi, da raggiungere nella definizione del nuovo quadro normativo:

- a) aprire il mercato dei lavori pubblici, rimuovendo le regole attuali che impediscono l'accesso alle gare ai 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;
- b) promuovere un più facile affidamento dei servizi di architettura e ingegneria ai liberi professionisti, rilanciando il fondo di rotazione per l'attingimento delle risorse;
- c) garantire maggiore qualità delle prestazioni professionali, riducendo i ribassi eccessivi negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria con la procedura del prezzo più basso;
- d) 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;
- e) 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;
- f) regolamentare in modo più chiaro ed efficace ruoli e diritti del professionista negli appalti integrati;

2. 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 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 alla tabella che segue, che riassume i dati censiti dall'Agenzia delle Entrate nell'anno 2011 (redditi 2010) nell'ambito degli studi di settore per le professioni dell'area tecnica.

Tabella 1				
ricavata dai dati del monitoraggio per l'applicazione degli Studi di Settore dell'Agenzia delle Entrate- Anno 2011-				
Strutture professionali dell'area tecnica (comprese società di ingegneria)				
Classi addetti	numero contribuenti esaminati	% numero addetti	% chiusura mercato	Note
Fino a 1	122.596	86,6%	13,4%	Gran parte degli studi professionali italiani sono costituiti solo dal titolare (86,64%)
da 2 a 3	14.631	10,3%	89,7%	Solo il 12% degli studi professionali fruisce di un numero di addetti compreso tra 2 e 5
da 3 a 5	2.407	1,7%	98,3%	
Sup. a 5	1.983	1,4%	98,6%	Solo l'1,4% degli studi professionali fruisce di un numero di addetti superiore a 5. Considerato che la quasi totalità dei bandi per affidamenti di servizi di architettura, per importo stimato superiore a 100.000 euro, impone un numero di addetti superiore a 5, si registra, di fatto, una chiusura del mercato pari al 98,6% dei professionisti italiani.
Totale	141.618	100%		

Come si desume dalla stessa tabella, su 141.618 contribuenti esaminati dall'Agenzia delle Entrate, solo 1.983 hanno fruito di un numero di collaboratori (addetti) superiore a 5, per una percentuale pari all'1,4%. Ciò significa che attualmente nelle gare, per le quali la stazione appaltante fissa un numero di unità stimate superiore a cinque (che corrisponde alla stragrande maggioranza delle gare che vengono bandite sul territorio nazionale), si registra di fatto una chiusura, per l'accesso di strutture professionali 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.

Il nuovo quadro normativo, in linea 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, dovrebbe dunque abolire dispositivi come quello appena descritto, che consegnano il mercato dei lavori pubblici ad un numero molto ridotto di operatori economici.

3. Promuovere un più facile affidamento dei servizi di architettura e ingegneria ai liberi professionisti

Nonostante gli sforzi del, 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, rilanciando 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.

4. Ridurre i ribassi eccessivi negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria

L'applicazione delle regole dettate dal Codice dei Contratti ha dimostrato che, 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. Il nuovo quadro normativo, al fine di garantire maggiore qualità, dovrebbe abbandonare il criterio del prezzo più basso o, in alternativa, introdurre lo scarto automatico delle offerte anomale.

Al fine di rispettare gli orientamenti comunitari, tale dispositivo automatico dovrebbe essere applicato nell'ambito di procedure di selezione con almeno dieci partecipanti.

5. 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.

Al fine di promuovere la procedura del concorso e, soprattutto, la realizzazione del progetto vincitore, il nuovo quadro normativo dovrebbe promuovere lo snellimento delle procedure concorsuali, puntando esclusivamente su concorsi telematici semplificati, e prevedere che le stazioni appaltanti, in assenza di motivi ostativi, affidino le fasi successive della progettazione al professionista vincitore del Concorso, il quale, al fine di dimostrare i requisiti previsti dalle norme vigenti e dai bandi, dovrebbe poter costituire, anche dopo la conclusione delle procedure concorsuali, un raggruppamento temporaneo di professionisti.

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.

6. Garantire maggiore trasparenza negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria

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, 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%).

7. Rivedere il ruolo del Professionista negli appalti integrati

Le norme attuali, disciplinando l'appalto integrato, 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, raramente esercitata dalle stazioni appaltanti e dagli enti aggiudicatori, provoca continui contenziosi in fase di pagamento effettivo del compenso spettante al progettista da parte dell'appaltatore. Si ritiene pertanto indispensabile che le nuove norme prevedano che "le stazioni appaltanti, nei bandi di gara, indichino (e non possono indicare) le modalità per la corresponsione diretta al progettista della quota del compenso allo stesso spettante, in relazione alle prestazioni professionali eseguite.