
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.

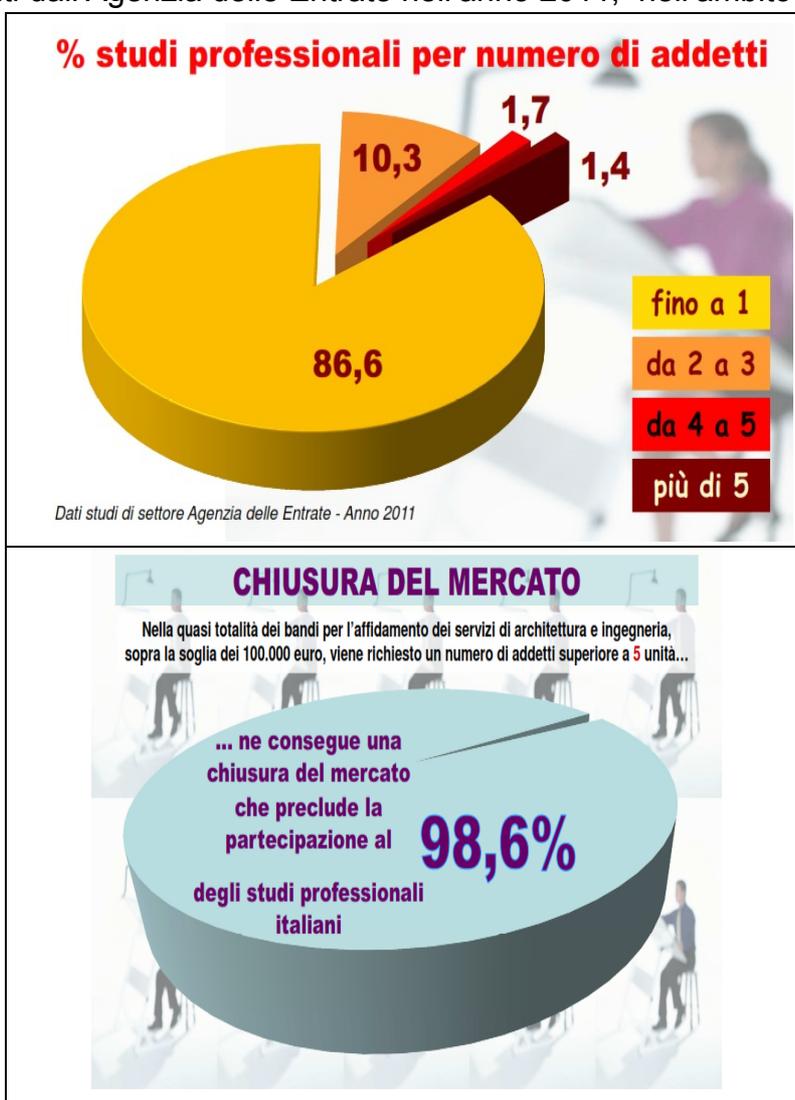
Obiettivo n°1: Aprire il mercato dei Lavori Pubblici

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 fissa 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;

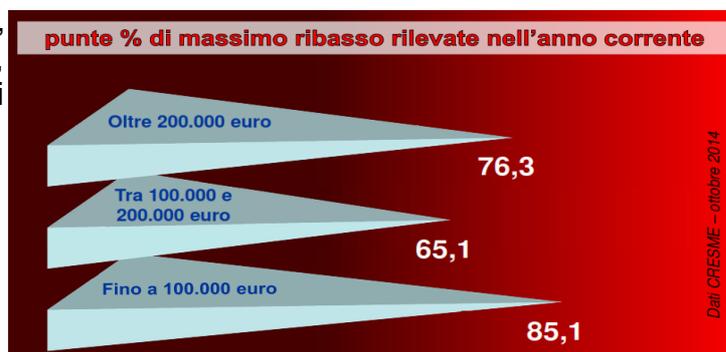
- c) Riconoscere gli incentivi (già previsti dall'art.92 comma 5 del codice) ai pubblici dipendenti che rivestono ruoli di responsabilità nella programmazione, verifica e controllo durante l'intero processo per la realizzazione di un opera pubblica, riservando una parte di questi alla formazione continua 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.