



Cod. H2o – P2
Cod. LMS-GR / gr

Circolare n. 3

Protocollo Generale (Uscita)
cnapperm – aoo_generale
Prot.: 0000362
Data: 14/01/2015

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

Oggetto: Tavolo Tecnico della Conferenza degli Ordini degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori di Italia – Primi contributi per la ridefinizione del quadro normativo dei lavori pubblici, in recepimento della direttiva 2014/24/UE

Cari Colleghi,

alleghiamo i documenti prodotti dal Tavolo in oggetto, con il contributo delle Federazioni/Consulte Regionali e degli Ordini Provinciali che hanno partecipato alle tre sedute del 30 Novembre, del 10 e del 18 Dicembre uu.ss.

I lavori sono stati svolti adottando, come documento/base, quello presentato alla Conferenza Nazionale dello scorso 6 Dicembre (Documento della RPT - Rete delle Professioni Tecniche)

Tale documento è stato integrato ed aggiornato grazie ai validi contributi pervenuti dagli Ordini provinciali e dalle Federazioni/Consulte regionali, al dibattito alimentato in occasione degli incontri sopracitati, nonché al prezioso lavoro svolto dalla Delegazione a base regionale e dall'Ufficio di Presidenza della Conferenza degli Ordini.

Peraltro, siamo lieti di comunicare che, nella seduta del 7 Gennaio u.s., il Gruppo di Lavoro della RPT per la revisione del quadro normativo dei lavori pubblici, ha recepito integralmente i contributi proposti dal tavolo in oggetto, come si evince dal documento finale (all.4).





Il documento finale suddetto, i cui contenuti saranno presentati in occasione della prossima Conferenza degli Ordini, costituirà uno strumento di confronto – tra le professioni tecniche, il Governo e il Parlamento – nel processo di revisione del quadro normativo in recepimento della direttiva comunitaria appalti 2014/24/UE.

E' gradita l'occasione per porgere 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. Scheda contributi pervenuti;
2. Documento di sintesi dei contributi pervenuti (10/12/2014);
3. Documento Finale Tavolo - Testo coordinato Documento/base, integrato con le proposte del Tavolo (18/12/2014);
4. Documento finale delle Professioni Tecniche "Primi contributi per la ridefinizione del quadro normativo dei lavori pubblici, in recepimento della direttiva 2014/24/UE".



**Conferenza degli Ordini degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti, Conservatori
di Italia**

**Tavolo Tecnico revisione quadro normativo Lavori Pubblici
in recepimento delle recenti direttive europee**

PRIMO DOCUMENTO DI SINTESI DELLE PROPOSTE

PRESENTATE NELLA SEDUTA DEL 30.10.2014

Il Tavolo Tecnico della Conferenza degli Ordini APPC, per la revisione del quadro normativo in materia di LL.PP., ha esaminato le singole proposte di modifiche e aggiornamenti pervenuti dalle Consulte/Federazioni regionali e dagli Ordini provinciali.

In particolare, con il presente documento, si è proceduto al raggruppamento, per temi e contenuti, dei contributi pervenuti, rispetto ai principi espressi ed approvati durante la Conferenza Nazionale degli Ordini dello scorso 6 Novembre, che appresso si riportano:

- 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;

Tali principi/base sono stati proposti dal Consiglio Nazionale, previa condivisione di un documento unitario, redatto in sinergia con la Rete delle Professioni Tecniche (RPT).

L'obiettivo del tavolo è quello di offrire ulteriori contributi che possano integrare il documento che, previa nuova condivisione con la RPT, potrà costituire l'elemento principale del confronto con il governo, nella revisione globale del quadro normativo in materia di lavori pubblici, imposto dal recepimento della direttiva comunitaria 2014/24/UE.

Di seguito si riportano i contributi presentati, con le relative osservazioni propedeutiche all'aggiornamento del documento originario.

Ordine Federazione Consulta	Note e proposte	Norma (riferimento attuale quadro normativo)	Accoglimento delle Osservazioni
			SI: accolta NO: Non accolta V: da valutare in occasione della prossima seduta del tavolo
Ordine Pordenone e altri	“riconoscimento globale della professionalità” l’esperienza acquisita NON sia sottoponibile a scadenza”	Art. 263 comma 1, lett b) e c) DPR 207/2010	SI (già contemplato nel Documento base con annullamento art.263)
	“prevedere l’inserimento dei giovani professionisti anche per le Società di Ingegneria”	Art. 253 comma 5 aggiungere lett. e) f) f-bis) e h) DPR 207/2010	SI
	“implementare i Concorsi di Progettazione e esemplificazione delle procedure e certezza dell’incarico”	Artt. 259 e 260 DPR 207/2010 – art.99 D.Lg.163/2006	SI (già contemplato nel Documento base)
	“offerta economicamente vantaggiosa: modifica dei criteri di valutazione, privilegiando la qualità e non la metodologia” ;	Artt. 83 e 84 D.Lgvo 163/2006	SI
Federazione Toscana ed altri	“criterio di aggiudicazione del prezzo più basso con esclusione automatica delle offerte con ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia”	Art 91 c.2 D.Lgvo 163/2006	SI (già contemplato nel Documento base)
	“incentivare l’utilizzo del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa anche per affidamento di servizi sotto 100.000euro”	Art.83 D.Lgs.163/2006	V Potrebbe costituire un notevole appesantimento delle procedure per affidamento di modesti servizi tecnici.(in ogni caso, quale migliore alternativa al prezzo più basso, si potrebbe puntare al concorso)
	“Appalto integrato: obbligo della corresponsione diretta al progettista delle opere”	Art. 53 c. 3-bis D.Lgvo 163/2006	SI (già contemplato nel Documento base)
	“Snellire e valorizzare le procedure di Project-financing”	Art. 153 c. 19 D.Lgvo 163/2006	SI
Consulta Regionale Sicilia ed altri	“per affidamento dei servizi, fissare un ribasso massimo di ammissibilità determinato in funzione del grado di complessità G”	Artt. 82,86,8 d.Lgvo 163/2006	NO In contrasto con principi di libera concorrenza,
	“ridurre le fasi di progettazione al preliminare ed all’esecutivo, puntando, per la fase preliminare, al concorso, con l’affidamento dell’esecutivo al vincitore della procedura concorsuale”	Art. 93 D.Lgvo 163/2006	SI Ma bisogna considerare che, a monte del concorso, ci sarebbe in ogni caso un’ulteriore fase per la programmazione, che riporterebbe a tre le fasi di cui all’art.93
	“ridefinizione delle 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, lasciando prioritariamente le attività di progettazione, direzione e collaudo ai liberi professionisti”	Art. 90 comma a), b) e c) D.Lgvo 163/2006	SI
Ordine Udine ed altri	“rivisitazione della norma per la suddivisione in lotti per evitare di eludere la specificità della prestazione.”	Art. 262 comma 4 DPR 207/2010	V Per non incorrere in violazioni alle norme comunitarie ed alle direttive impartite dall’AVCP (oggi ANAC), confermando l’unicità della prestazione della progettazione e DL (tranne nei casi in cui una delle due fasi è assolta dalla PA) si potrebbe proporre, ai fini della determinazione della soglia, la suddivisione per singole specificità a) progettazione + DL; b) sicurezza; c) competenze geologo, d) consulenze specifiche, ecc.

	“Applicazione corretta e non discrezionale del DM 143/2013 sui compensi professionali	Art.5 DL 83/2012, convertito in L.134/2012	SI Tale obbligo è comunque già sancito dall'art.5 del DL 83/2012, convertito in L.134/2012 e dallo stesso art. 1 del DM 143/2013
	“Individuazione dei soggetti da invitare alle procedure negoziate ad invito, previo sorteggio”	Art 57 comma 6 D.Lgvo 163/2006 -Art. 267 comma 8 DPR 207/2010	SI Bisognerebbe, in tal caso, evitare che, attraverso il sorteggio, vengano resi noti i nomi degli operatori individuati, che potrebbero alimentare procedure poco trasparenti (il c.d. “cartello”)
Federazione Reg. Ordini Veneto ed altri	“obbligo dei concorsi per le opere pubbliche limitando la progettazione alla fase preliminare”	Artt.91.99 D.Lgs.163/06	V In realtà l'obbligo confliggerebbe con la direttiva 24, per cui sarebbe meglio puntare al concorso (come procedura prioritaria) nella realizzazione delle opere di architettura, lasciando ai servizi tecnici (impianti, manutenzione, adeguamento a normative vigenti, ecc.) la procedura del prezzo più basso, con lo scarto automatico dell'offerta anomala.
	“abolizione del “prezzo più basso” ed istituire l'obbligo dell'offerta economicamente più vantaggiosa”	Art.82 D-Lgs.163/2006	V Come sopra, aggiungendo che l'OE+V per l'affidamento di modesti servizi tecnici di importo inferiore a 100.000 euro (impianti, manutenzioni,ecc), potrebbe appesantire le procedure di affidamento.
	“istituire un fondo di rotazione per finanziare le progettazioni a liberi professionisti”	Artt.90-91 D.Lgs,163/06	SI
Ordine di Torino ed altri	“ridefinizione dei requisiti tecnici, ampliando l'arco temporale: i migliori 5 dei 15 anni per fatturato e gli ultimi 15/20 anni per i lavori-curricula”	Art.263 DPR 207/2010	SI Anche se tale proposta potrebbe essere superata, puntando al curriculum integrale (senza limitazioni temporanee) e con l'eliminazione del requisito “fatturato”
	“esclusione del costo del personale dall'importo a base d'asta per i S.A.I.; agevolare i concorsi telematici”	Art.86 comma 3 bis Art.99 D.Lgs.163/2006	SI Per i concorsi telematici; V per quanto riguarda l'esclusione del costo del personale dall'importo da porre a base d'asta, bisognerà tenere conto della recente determina dell'AVCP (oggi ANAC) del.....,
Ordine Architetti Bolzano, Trento ed altri	“ridefinizione delle norme esplicitando la distinzione tra “Appalti pubblici di servizi” (da affidare con procedure come il prezzo più basso o l'OE+V) e “ il Progetto di Architettura”(da affidare con il concorso)	Art. 3 comma 10 e 41 D.Lgvo. 163/2006	SI
	“Requisiti di ordine generale pari a quelli indicati dalla direttiva europea”	Artt. 38, 39 D.Lgvo. 163/2006	SI
	“Requisiti di idoneità e qualificazione professionale esclusivamente iscrizione Ordine”	Artt. 41, 42 D.Lgvo. 163/2006	SI
	“nei concorsi di progettazione escludere la capacità finanziaria” “Capacità tecnica e professionale deve essere valutata dalla commissione di gara”	Artt. 41, 42 D.Lgvo. 163/2006	SI
	“realizzare i lavori pubblici solo mediante concorsi di progettazione” e, in ogni caso “stabilire l'obbligo di ricorrere al Concorso di progettazione per tutti i lavori con grado di complessità elevato”	Art. 91,comma 5, art.99 D.Lgvo. 163/2006	SI Si condivide il principio secondo il quale, per l'affidamento della progettazione e DL di opere di architettura (specie quelle con grado di complessità elevato), si debba ricorrere esclusivamente al concorso , utilizzando soltanto per l'affidamento di servizi tecnici, come sopra individuati (vedi contr. Veneto), procedure come l'OE+V o come il prezzo più basso, per il quale si ritiene comunque indispensabile lo scarto automatico dell'offerta

			anomala (invitando più di 10 operatori economici, al fine di non interferire con i più recenti orientamenti europei).
	“rendere nota la composizione della giuria prima della scadenza di bando”	Art. 84 comma 10 D.Lgs. 163/2006	SI
	“Riconoscimento al contratto scaturito dal concorso di progettazione per tutto il corso dell’opera”	Art.99 D.Lgs. 163/2006	SI Come già sancito nel documento base, si propone che la progettazione esecutiva venga affidata con priorità (a meno che non ci siano motivi ostativi) al professionista vincitore del concorso
	Qualora la PA ricorra a progettazioni interne, i pubblici dipendenti dovranno essere in possesso di professionalità e requisiti adeguati al tipo di prestazione richiesta	Art.90 comma 6 Decreto Legislativo 163/2006	SI
Ordine di Lecco ed altri	“incrementare l’affidamento dei servizi diretti ai singoli professionisti, semplificando le procedure di pubblicità”	Art. 125 D.Lgs 163/2006	SI Sotto la soglia di un importo stimato di €. 40.000
Federazione Puglia, Ordine di Taranto ed altri	“adeguare la richiesta dei requisiti minimi per l’affidamento di SAI agli altri stati europei;	Art.263 DPR 207/2010	SI
	“nuove regole che rispettino il principio di concorrenza tra pubblici dipendenti e liberi professionisti; escludere l’aliquota del 2% per la progettazione in house”	Artt.90-92 D.Lgs.163/2006	SI
	“ridefinizione dei ruoli di controllore (pubblico) e controllato (libero professionista) nelle procedure di affidamento degli incarichi	Artt.90-92 D.Lgs.163/2006	SI Privilegiando il ruolo di controllo e verifica dell’intero processo di realizzazione dei lavori ai pubblici dipendenti (ai quali dovrebbe essere riconosciuto, per tali attività, il premio incentivante del 2%), riservando però priorità ai liberi professionisti per la progettazione, DL e collaudo dei lavori.
	“applicare la procedura dell’appalto integrato soltanto alle progettazioni di impianti tecnologici”	Art.53 D.Lgs. 163/2006	SI Si potrebbe inoltre aggiungere che l’appalto integrato possa essere consentito previo parere del Consiglio Superiore LLPP (come prevedeva la Merloni)
Ordine di Genova ed altri	“istituire l’obbligo della procedura del taglio delle ali per affidamenti sotto soglia con il criterio del prezzo più basso”	Art.86 – art.124 comma 8 D.Lgs.163/2006	SI (già contemplato nel Documento base)
	“ampliare l’arco temporale del limite dei 5 anni per i requisiti professionali”	Art.263 DPR 207/2010	SI Anche se tale proposta potrebbe essere superata, puntando al curriculum integrale (senza limitazioni temporanee) e con l’eliminazione del requisito “fatturato” (vedi stesso commento a contributo Ordine di Torino)
Ordine Benevento ed altri	“Stabilire obbligatorietà per le PP.AA. che intendano produrre progettazione interna di dotarsi di un Staff appositamente certificato”	Art.90 comma 6 (6 bis) del D.Lgs.163/2006	SI Tenendo presente comunque che si ritiene prioritaria per la P.A. l’attribuzione di ruoli di verifica e controllo (RUP, supporto al RUP, vigilanza, ecc.), lasciando più spazio ai liberi professionisti per la progettazione, DL e collaudo dei lavori.
	“Utilizzare una parte dell’incentivo ex art.92 comma 5 del codice, per la formazione continua dei tecnici della P.A.”	Art.92, comma 5 del D.Lgs.163/2006	SI
	“stabilire che le PP.AA. debbano dotarsi di parco progetti con il quale accedere alle fonti di finanziamento”	Art..128 D.Lgs.163/2006	SI

	“Possibilità di accedere al finanziamento di opere pubbliche con la progettazione preliminare o con lo studio di fattibilità”	Art.128 D.Lgs.163/2006 DPR 207/2010 parte II, Titolo I, Capo II	SI
	“Costituzione di un fondo di rotazione per finanziare la progettazione, alimentato inizialmente da proventi individuabili nella Tasi o altra tassa comunale ed, a regime, dal recupero dei ribassi d’asta per la realizzazione delle stesse opere pubbliche”	Articoli n° 91 e n° 92 del D.Lgs.163/2006	SI Per la costituzione di un fondo di rotazione che viene auto-alimentato dai ribassi di gara V bisogna verificare la possibilità di inserire nel codice norme che individuano la fonte di finanziamento
	Finanziamento di un fondo unico nazionale di garanzia per gli enti da dedicare esclusivamente alla progettazione (tipo Confidi);		V Sebbene l’idea sia positiva, l’argomento è più pertinente ad una norma finanziaria e non al nuovo codice dei contratti, che sarà redatto in recepimento alla direttiva 2014/24/UE. Il suggerimento potrebbe comunque rilevarsi utile nella definizione di nostre proposte relative a norme di finanza.
	Previsione di un percorso formativo (universitario e post-universitario) che preveda la formazione a “Tecnico-amministrativo”/“Tecnico- gestionale” della P.A.		V Sebbene il principio sia valido, l’argomento appare poco pertinente alla redazione del nuovo codice dei contratti, in recepimento alla direttiva 2014/24/UE. L’idea potrebbe essere utilizzata per proporre una modifica all’attuale normativa sulla P.A.

In relazione agli esiti della riunione del Tavolo Tecnico del prossimo 10 Dicembre e della successiva riunione delle Delegazioni Regionali del 18 Dicembre p.v., il documento base, proposto in occasione della Conferenza dello scorso 6 novembre, sarà integrato con i contributi pervenuti e recepiti, per essere presentato in occasione della prossima Conferenza degli Ordini.

**Conferenza degli Ordini degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti, Conservatori
di Italia**

**Tavolo Tecnico revisione quadro normativo Lavori Pubblici
in recepimento delle recenti direttive europee**

DOCUMENTO DI SINTESI DELLE PROPOSTE

PRESENTATE NELLE SEDUTE DEL 30.10.2014 E DEL 10.12.2014

Il Tavolo Tecnico della Conferenza Nazionale degli Ordini APPC, per la revisione del quadro normativo in materia di LL.PP., nelle sedute del 30 Ottobre e del 10 Dicembre, ha raccolto e raggruppato, per temi, i contributi pervenuti dalle Consulte/Federazioni Regionali della **Lombardia**, della **Puglia**, della **Sicilia**, della **Toscana** e del **Veneto** e dagli Ordini Provinciali di **Benevento**, **Bolzano**, **Genova**, **Lecco**, **Pordenone**, **Taranto**, **Torino**, **Trento** e **Udine**.

Ai lavori hanno partecipato attivamente, offrendo un proficuo contributo alla stesura del presente documento, anche i rappresentanti degli **Ordini di Aosta**, **Bologna**, **Brescia**, **Milano**, **Napoli**, **Terni**.

I lavori sono stati sviluppati puntando sui principi, già individuati nel documento base, presentato dal Consiglio Nazionale in occasione della Conferenza Nazionale degli Ordini dello scorso 6 Novembre, che appresso si riportano:

- 1) 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;
- 2) promuovere un più facile affidamento dei servizi di architettura e ingegneria ai liberi professionisti, rilanciando il fondo di rotazione per l'attingimento delle risorse;
- 3) 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;
- 4) 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;
- 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;

6) regolamentare in modo più chiaro ed efficace ruoli e diritti del professionista negli appalti integrati;

Il Tavolo Tecnico, recependo i contributi pervenuti, propone le seguenti integrazioni ai sopra riportati obiettivi:

- 1) **Aprire il mercato dei lavori pubblici.** Si condividono i contenuti del documento base, proponendo le seguenti integrazioni:
 - a. Allineare i requisiti di ordine generale per l'accesso alle gare per l'affidamento di S.A.I. a quelli indicati nella direttiva 24;
 - b. 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;

- 2) **Promuovere l'affidamento dei Servizi di Architettura e Ingegneria ai liberi professionisti.** Si condividono i contenuti del documento base, proponendo le seguenti integrazioni:
 - a. 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, riservando prioritariamente le attività di progettazione, direzione e collaudo ai liberi professionisti;
 - b. 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;
 - c. Ferma restando la priorità per l'affidamento a liberi professionisti di prestazioni di cui al successivo punto 4, lettera (a1), qualora la Pubblica Amministrazione intenda ricorrere a progettazioni interne, dovrà 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.);

- 3) **Ridurre i ribassi eccessivi.** Si condividono i contenuti del documento base, proponendo le seguenti integrazioni:
 - a. **Criterio del prezzo più basso:** Prevedere procedure negoziate con invito esteso ad almeno 15 o 20 operatori economici, con l'obiettivo di garantire maggiore partecipazione e di applicare lo "scarto automatico dell'offerta anomala", nel rispetto degli attuali orientamenti comunitari;

- b. **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, privilegiando la qualità e non la metodologia.
- 4) **Rilanciare il concorso di progettazione.** Si condividono i contenuti del documento base, proponendo le seguenti integrazioni:
- 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, quali 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. Puntare soprattutto alla formula del concorso sul livello di progettazione preliminare, a due fasi, con procedure esclusivamente telematiche e con l'affidamento della progettazione esecutiva e della Direzione dei Lavori al vincitore del concorso;
 - c. 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;
 - d. 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;
 - e. Incentivare, con apposite premialità, le Amministrazioni che utilizzano il Concorso di progettazione;
- 5) **Garantire maggiore trasparenza nella composizione delle Giurie.** Si condivide integralmente il contenuto del documento base.
- 6) **Regolamentare il ruolo dei professionisti nell'appalto integrato.** Si condividono i contenuti del documento base, proponendo le seguenti integrazioni:
- a. Ridurre drasticamente il ricorso all'appalto integrato che, oltre a relegare la figura del professionista ad un ruolo secondario nel processo della progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori, risulta particolarmente oneroso sia per le imprese che per gli stessi professionisti, in quanto impone la progettazione definitiva quale elemento essenziale per la partecipazione alla gara. La complessità ed i costi di tale procedura finiscono peraltro per limitare notevolmente la libera concorrenza.

Esaurito l'approfondimento e l'integrazione dei sei punti del documento base, il tavolo, fruendo dei contributi acquisiti, propone di implementare lo stesso documento, aggiungendo i seguenti obiettivi:

- 7) **Definizione opera pubblica.** 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);
- 8) **Accesso ai finanziamenti.** Consentire alle stazioni appaltanti l'accesso ai finanziamenti con il progetto preliminare, 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.
- 9) **Calcolo della soglia per affidamenti di S.A.I.** Stabilire che, ai fini della determinazione di tale soglia, si considera la singola specificità professionale, distinguendo la progettazione e la direzione dei lavori (a) dalle prestazioni relative alla sicurezza (b), dalle competenze del geologo (c) e dalle eventuali ulteriori consulenze specifiche (d).
- 10) **Project Financing.** Snellire e valorizzare le procedure del Project Financing, quale strumento per promuovere l'intervento di soggetti privati in condivisi processi di rigenerazione urbana sostenibile.

Infine, a supporto del quadro normativo di settore, da ridefinire in recepimento della direttiva 2014/24/UE, si propone l'inserimento, in una legge di carattere finanziario, di un articolo che preveda la Costituzione di un fondo di rotazione per finanziare la progettazione, al fine di offrire alle Amministrazioni l'opportunità di alimentare un Parco Progetti, in relazione alla loro programmazione. Tale fondo potrebbe essere inizialmente finanziato da proventi individuabili nella Tasi o altra tassa comunale ed, a regime, dal recupero dei ribassi d'asta per la realizzazione delle stesse opere pubbliche.

Il Presente documento alimenterà il dibattito in occasione della seduta della Delegazione Consultiva a base regionale, che si terrà il prossimo 18 dicembre 2014 ed in occasione della prossima Conferenza Nazionale degli Ordini.

A seguito degli esiti di tale Conferenza, il documento sarà trasmesso al Consiglio Nazionale affinché, previo confronto con la Rete delle Professioni Tecniche, possa fruire di uno strumento condiviso nell'interlocuzione con il Governo, finalizzata alla ridefinizione globale del nuovo quadro normativo del settore dei lavori pubblici, che sarà attuata in recepimento della direttiva comunitaria 2014/24/UE.

Conferenza degli Ordini degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti, Conservatori di Italia

**Tavolo Tecnico revisione quadro normativo Lavori Pubblici
in recepimento delle recenti direttive europee**

Roma, 18 Dicembre 2014

Testo Coordinato del Documento

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

redatto dalla

Rete delle Professioni Tecniche

integrato con il contributo della

Conferenza Nazionale degli Ordini degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori

Ai Lavori del Tavolo Tecnico della Conferenza degli Ordini hanno partecipato, presentando un proprio documento e/o offrendo il loro contributo al dibattito, **le Consulte/Federazioni Regionali** della Lombardia, della Puglia, della Sicilia, della Toscana e del Veneto **e gli Ordini** di Aosta, Benevento, Brescia, Bolzano, Genova, Milano, Napoli, Lecco, Pordenone, Taranto, Torino, Terni, Trento e Udine.

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 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 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 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;

- b) 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, 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

possesto 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;

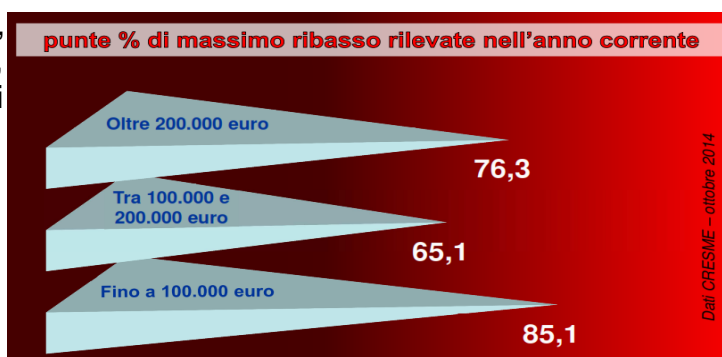
- c) Riconoscere gli incentivi (già previsti dall'art.92 comma 5 del codice) ai pubblici dipendenti che rivestono ruoli di responsabilità nella programmazione, verifica e controllo durante l'intero processo per la realizzazione di un opera pubblica, riservando una parte di questi alla formazione continua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

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 tassa 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.

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.

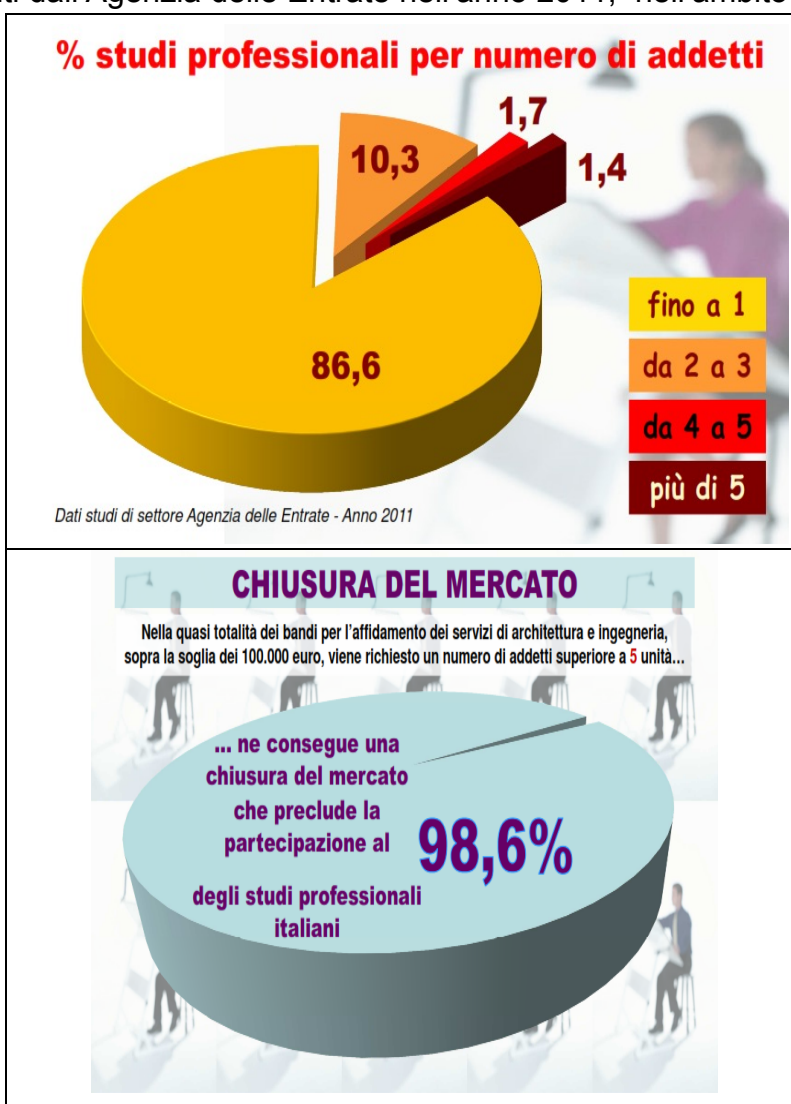
Obiettivo n°1: Aprire il mercato dei Lavori Pubblici

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;

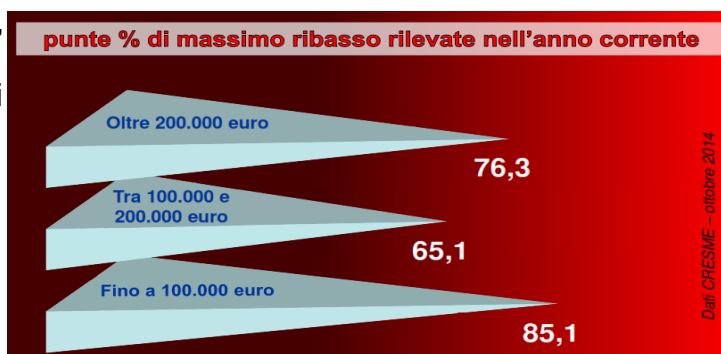
- c) Riconoscere gli incentivi (già previsti dall'art.92 comma 5 del codice) ai pubblici dipendenti che rivestono ruoli di responsabilità nella programmazione, verifica e controllo durante l'intero processo per la realizzazione di un opera pubblica, riservando una parte di questi alla formazione continua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