

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI



presso il
Ministero della Giustizia

AZ/U/2015

Circ. n. 571 /XVIII Sess./2015

Ai Presidenti degli
Ordini Territoriali

LORO SEDI

Oggetto: approvazione al Senato del Disegno di Legge delega per l'attuazione delle nuove direttive comunitarie in materia di appalti (AS 1678).

Cari Presidenti,

come già anticipato nella recente Assemblea, abbiamo predisposto un appunto sul Disegno di Legge in oggetto, di estremo interesse per la categoria, nel quale sono stati riportati importanti principi, per i quali è stata determinante l'azione del CNI e della Rete delle Professioni Tecniche.

In data 18 giugno u.s. il Senato ha provveduto all'approvazione del testo di DDL contenente delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di appalti e concessioni nel settore ordinario e speciale, nonché per il riordino della relativa disciplina attualmente in vigore, in adeguamento al nuovo quadro normativo comunitario (si veda Allegato).

Già in occasione dell'audizione dello scorso 15 gennaio, **la Rete delle Professioni Tecniche** aveva provveduto a segnalare alla VIII Commissione per i Lavori Pubblici **alcune richieste di modifica** del DDL in discussione, molte delle quali avevano trovato accoglimento già all'interno di un nuovo testo-base proposto dai relatori.

Come è noto, la riforma porterà alla creazione di un **unico "Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione"**, con conseguente abrogazione della disciplina in materia attualmente in vigore, nonché all'**emanazione di un nuovo Regolamento attuativo**, sostitutivo del D.P.R. 207/2010.

Dall'analisi dell'attuale testo del Disegno di Legge emergono i **seguenti aspetti di fondamentale interesse in tema di lavori pubblici e, in particolare, di affidamenti di servizi di ingegneria e architettura**, molti dei quali rappresentano una risposta efficace o, quanto meno, iniziale, alle istanze promosse e alle problematiche sollevate dai professionisti tecnici in relazione alle tematiche oggetto del provvedimento.

Quanto ai principi di ordine generale, formulati in armonia con quanto previsto dalla normativa comunitaria di recente emanazione, il testo del DDL rafforza la necessità di **ricorrere in via principale al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa** per l'aggiudicazione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, **limitando il ricorso al criterio del prezzo più basso alle sole ipotesi espressamente disciplinate dalla legge e in relazione a specifiche soglie di valore** (cfr. punto aa del nuovo testo).

E' invocata, altresì, la necessità di determinare **modalità "più agevoli" di individuazione ed esclusione delle offerte anomale**, specialmente per gli appalti di valore inferiore alle soglie comunitarie.

Fra gli **obiettivi fondamentali** della Delega emergono con chiarezza la **riduzione del numero di stazioni appaltanti**, da realizzare principalmente per gli appalti di valore superiore alla soglia comunitaria, attraverso **forme di aggregazione o centralizzazione della committenza** quanto meno regionali o a livello di provincia autonoma ovvero, per appalti sotto soglia ma di valore superiore ai 100mila euro, ricorrendo ad aggregazioni di livello sub-provinciale (cfr. punto v).

Il testo attuale **accoglie e valorizza le richieste della Rete di promuovere la suddivisione in lotti degli appalti pubblici e la partecipazione alle gare dei professionisti di giovane età**.

Al fine, infatti, di agevolare e consentire l'effettivo accesso al mercato delle PMI, delle start-up e dei giovani professionisti, con particolare riguardo agli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria, **rimane fermo il divieto di aggregazione artificiosa degli appalti**. La dimensione degli appalti e il valore delle gare e dei lotti in cui queste risultino eventualmente suddivise, pertanto, dovranno essere necessariamente adeguati a garantire la partecipazione effettiva dei soggetti "deboli", mentre apposite misure premiali verranno istituite ed adottate a favore delle stazioni appaltanti che si impegnino a favorirne la partecipazione (cfr. punto qq del nuovo testo).

Ostacoli concreti all'accesso al mercato, tuttavia, continueranno a sussistere in larga misura fintanto che non saranno aboliti i requisiti "quantitativi" per la partecipazione dei professionisti agli affidamenti di servizi di ingegneria e architettura di cui all'art. 263 del Regolamento attualmente in vigore.

Una speranza di intervento sul punto, tuttavia, sembra emergere dal nuovo testo, laddove fra gli obiettivi della riforma è previsto espressamente quello di definire – e pertanto **ridefinire, dove necessario – i requisiti di capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale degli operatori economici, "tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti"** (cfr. punto m)

Sempre in tema di tutela della concorrenzialità, viene rafforzata la funzione di controllo della stazione appaltante e parzialmente recepita la richiesta della Rete diretta a una maggiore "terzietà" nei rapporti fra esecutore e concessionario, attraverso l'introduzione del **divieto di cumulo fra il ruolo di contraente generale, negli appalti aggiudicati con tale formula, e quello di responsabile o direttore dei lavori**, con esplicita estensione di tale incompatibilità anche ai soggetti collegati al contraente stesso.

A ulteriore disciplina degli appalti aggiudicati a contraente generale, è prevista la creazione di un **albo nazionale obbligatorio dei soggetti che possono ricoprire i ruoli, rispettivamente, di responsabile dei lavori, di direttore dei lavori e di collaudatore**. L'iscrizione a tale albo, da istituirsi presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sarà subordinata al possesso di adeguati requisiti di moralità, di competenza e professionalità e la nomina dei candidati avverrà mediante pubblico sorteggio da una lista di soggetti *"indicati alle stazioni appaltanti in numero almeno triplo per ciascun ruolo da ricoprire"* (cfr. punto ff).

Al fine di una maggiore semplificazione delle procedure di **validazione dei progetti**, il nuovo testo prevede che venga stabilita una **soglia di importo al di sotto della quale la validazione dovrà essere svolta direttamente dal RUP**. Viene, altresì, introdotto il **divieto di svolgimento contemporaneo delle attività di validazione e di quelle di progettazione**, al fine di evitare potenziali conflitti di interesse.

Inoltre, si segnala l'introduzione, nel nuovo testo, di uno specifico obbligo rispettare la normativa in materia di contabilità esecutiva e di collaudo prevista per gli appalti pubblici anche per i soggetti che realizzano infrastrutture o insediamenti produttivi privati di natura strategica e di preminente interesse nazionale.

Oltre a prevedere una maggiore **valorizzazione della fase progettuale dei lavori pubblici**, promuovendo la qualità architettonica e tecnico-funzionale dell'opera e il ricorso ai concorsi di progettazione, il Legislatore conferma la propria attenzione verso una delle problematiche segnalate con maggiore urgenza dalla Rete già in occasione dell'audizione dello scorso gennaio, **intervenendo a limitare il ricorso all'appalto integrato ai soli casi in cui il contenuto innovativo e tecnologico dei lavori sia notevole e superi in valore il 70% dell'importo totale dei lavori**. A tal fine, tuttavia, il nuovo testo della delega prevede la necessità di provvedere *"di norma"* alla **messa a gara del solo progetto esecutivo**, mentre nessun riferimento è fatto in questa sede al progetto definitivo (cfr. punto gg).

Recependo ulteriormente le richieste della Rete, inoltre, il DDL è intervenuto a **escludere il ricorso al solo criterio di aggiudicazione del prezzo più basso negli affidamenti di servizi attinenti all'ingegneria e architettura** e, più in generale, per tutti gli affidamenti aventi ad oggetto servizi *"di natura tecnica"*.

Fra gli obiettivi di preminente interesse per le professioni tecniche, da perseguire attraverso il riordino normativo della disciplina attualmente in vigore in materia di appalti e concessioni pubbliche, è posto l'accento sul **divieto generale di ricorrere ad affidamenti in deroga alle procedure ordinarie, con la sola eccezione costituita dalle emergenze di protezione civile riconducibili a calamità naturali**, in cui dovranno essere previsti in ogni caso adeguati meccanismi di controllo e di pubblicità successiva all'affidamento (punto g).

Rimane fermo, altresì, l'intento di **limitare il ricorso alle varianti progettuali in corso d'opera**. A tal fine, il nuovo DDL prevede che si debba dettagliatamente **distinguere tra "variazioni sostanziali e non sostanziali"**, in particolar modo nella fase esecutiva e con specifico riferimento alle infrastrutture e agli insediamenti produttivi privati di natura strategica e di preminente interesse nazionale. **Ogni variante, pertanto, dovrà essere motivata e giustificata da condizioni impreviste e imprevedibili** e, in ogni caso, **dovrà essere debitamente autorizzata dal responsabile unico del procedimento**, prevedendo la possibilità per il committente di procedere alla rescissione del contratto qualora le variazioni superino determinate soglie rispetto all'importo originario, e *"garantendo al contempo la qualità progettuale e la responsabilità del progettista in caso di errori di progettazione"*.

In tema di **affidamenti in house** fra enti del settore pubblico, il testo definitivo continua a prevedere, come da richiesta dei professionisti tecnici, la necessità di assicurare adeguati livelli di pubblicità e trasparenza in tali ipotesi di affidamento, assoggettando ai medesimi principi anche gli affidamenti fra enti in posizione di controllo o di collegamento con altri enti (cfr. punto tt).

In aggiunta a quanto già recepito in precedenza, inoltre, il DDL prevede ora l'istituzione a cura dell'ANAC di un **elenco di enti aggiudicatori di affidamenti in house**, la cui iscrizione rappresenta un requisito fondamentale per procedere all'affidamento diretto sotto propria responsabilità.

Adeguati livelli di pubblicità sono richiesti, altresì, per le **gare sotto soglia comunitaria** e per le **procedure semplificate** di aggiudicazione, in cui deve **necessariamente essere assicurata una valutazione comparativa** fra più offerte, in numero almeno pari a cinque (cfr. punto dd del nuovo testo). Quanto alla **procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara**, viene rimarcato il carattere esclusivamente eccezionale di tale procedura, esperibile nei soli casi espressamente previsti dalla legge.

E' confermata anche l'introduzione del **meccanismo basato del dibattito pubblico**, di stampo francese, a cui parteciperanno le comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali, aventi impatto sull'ambiente o sull'assetto del territorio, nonché di una **procedura specifica e semplificata per l'acquisizione dei consensi tecnici e amministrativi** necessari per la realizzazione delle opere (punto ggg).

Al fine di assicurare una vigilanza più adeguata dei nuovi standard di trasparenza e concorrenzialità previsti in materia di appalti e concessioni, è confermato il **rafforzamento del ruolo dell'Autorità anticorruzione**, a cui andranno attribuite funzioni più ampie anche al fine di *"promozione dell'efficienza, di sostegno allo sviluppo delle migliori pratiche, facilitazione allo scambio di informazioni fra le stazioni appaltanti"*, nonché appositi poteri *"di deterrenza"* previsti in aggiunta a quelli di controllo, raccomandazione, intervento cautelare e sanzionatori già previsti nel precedente testo della Legge delega.

In tale prospettiva, presso l'Autorità verrà istituito un **albo nazionale e obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici** di appalti e concessioni pubbliche, a pieno e convinto recepimento dal parte del Legislatore delle istanze della Rete sulla necessità di garantire il più efficacemente possibile la natura mista e indipendente delle stazioni appaltanti, soprattutto negli affidamenti caratterizzati da margini particolarmente ampi di discrezionalità (cfr. punto cc).

La disciplina generale per la tenuta dell'albo, da adottare a cura dell'ANAC, dovrà prevedere gli specifici requisiti di moralità, competenza e professionalità dei candidati *"nello specifico settore cui si riferisce il contratto"* nonché le cause di incompatibilità e cancellazione dallo stesso, mentre l'assegnazione alle singole commissioni avverrà sulla base di pubblico sorteggio da un lista contenente candidati in numero almeno doppio rispetto a quello dei componenti la futura stazione appaltante, nel rispetto del principio di rotazione.

Rientra fra i compiti "delegati" al Governo, altresì, quello di provvedere alla **revisione dell'attuale sistema delle qualificazioni professionali** in base a criteri idonei a garantirne la massima trasparenza e omogeneità. A tal fine, il nuovo DDL prevede **l'introduzione di misure premiali** soggette ad apposita disciplina generale stabilita dall'ANAC, le quali - come richiesto dalla Rete e recepito nel testo approvato dal Senato - saranno *"connesse a criteri reputazionali basati su parametri oggettivi e misurabili e su accertamenti definitivi concernenti il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti e la gestione dei contenziosi"* (cfr. punto nn).

Tali attestazioni, tuttavia, saranno soggette a **decadenza per gli operatori coinvolti in procedure fallimentari**, mentre saranno solo **sospese in caso di concordato** "con riserva" o "con continuità aziendale".

Nella prospettiva di semplificare ulteriormente le procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti, con particolare riguardo all'**accertamento dei requisiti di certificazione**, è confermata l'istituzione di **banca dati unica e centralizzata** gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mentre è stata introdotta nella Delega la necessità di provvedere alla **revisione e semplificazione dell'attuale sistema AVCpass** (cfr. punto r).

Rimane ferma anche la volontà del legislatore di istituire un **apposito sistema di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti**, sempre gestito dall'ANAC e

finalizzato a valutare l'effettiva capacità tecnica e organizzativa dei committenti, sulla base di parametri obiettivi (cfr. punto t).

In tema di avvalimento e, in particolare, al fine di **limitare il ricorso all'avvalimento "a cascata"**, continua a prevedersi l'esigenza di revisione complessiva della disciplina, volta principalmente a rafforzare gli strumenti di verifica circa *"l'effettivo possesso dei requisiti e delle risorse dell'impresa ausiliaria nonché circa l'effettivo impiego delle risorse medesime nell'esecuzione dell'appalto"*, **escludendo che possa formare oggetto di avvalimento il possesso della qualificazione e dell'esperienza tecnica e professionale** necessaria all'esecuzione della prestazione da affidare.

A fronte delle molte richieste accolte dal nuovo testo della Legge delega, **il testo continua a non prevedere alcuna misura diretta a favorire l'affidamento delle attività di progettazione, direzione e collaudo a soggetti esterni all'Amministrazione**, come invece richiesto dalla Rete per far fronte all'esigenza di una maggiore valorizzazione delle attività libero-professionali e, al tempo stesso, per garantire una qualità più elevata della progettazione e lo svolgimento in tempi più brevi delle procedure di istruttoria di competenza della Pubblica autorità.

Al contrario, si è scelto di **non introdurre alcun limite alla possibilità della P.A. di optare per la "progettazione interna"**. Le richieste della Rete di prevedere, quanto meno, il possesso obbligatorio da parte della P.A. di strumentazione, copertura assicurativa e requisiti di professionalità adeguati alla tipologia di prestazione da eseguire, pertanto, rimangono al momento inattese.

Nessun riferimento, inoltre, alla necessità evidenziata dalla RPT di chiarire e promuovere il ruolo dell'Ente Nazionale Italiano di Unificazione (UNI), nonché di attribuire a tale ente una competenza esclusiva in materia di semplificazione, stesura e aggiornamento delle norme e delle specifiche tecniche in materia di appalti e concessioni pubbliche.

Per i **concessionari di lavori pubblici o di servizi pubblici**, il nuovo testo prevede espressamente l'obbligo di **ricorrere alle procedure di gara ad evidenza pubblica per tutti gli affidamenti di valore superiore ai 150mila euro**, con esclusione delle sole concessioni affidate con finanza di progetto o con gare ad evidenza pubblica aggiudicate in base al diritto dell'Unione europea.

Analizzando complessivamente il testo attuale del DDL, infine, si ha l'impressione che gli obiettivi delineati dal legislatore, seppure, in linea con le importanti novità previste dalle Direttive UE, presentino un **contenuto generico al punto da rischiare di compromettere l'efficacia della riforma in fase di attuazione della delega da parte del Governo, a cui di fatto si attribuisce ampia discrezionalità nella scelta di tali strumenti attuativi**.

Sempre cercando di valutare in prospettiva l'efficacia concreta della delega all'esame, si confida che la **"drastica riduzione e razionalizzazione" del complesso normativo di riferimento**, di cui al punto c), sia realizzata in maniera quanto più effettiva

possibile, **prediligendo lo strumento del regolamento** per disciplinare i contenuti di natura più specificamente tecnica della disciplina oggetto di riforma.

Nell'ottica di una reale semplificazione sarebbe opportuno non riproporre l'attuale schema del doppio livello legislativo, legge + regolamento, sostituendo a quest'ultimo un vero e proprio "handbook" (manuale). Questo, potendo essere esteso secondo necessità, andrebbe a costituire una vera e propria guida per le stazioni appaltanti che vi troverebbero istruzioni operative e possibili scenari documentati con format, schemi, grafici, etc.

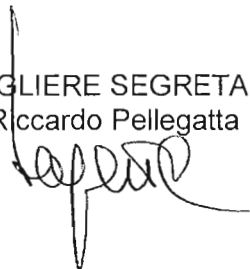
In sostanza si sostituirebbe all'attuale cogenza del DPR uno strumento tecnico più simile alla normazione volontaria, tesa ad esaltare la responsabilità del RUP in un quadro di maggiore flessibilità operativa. La redazione di questo manuale potrebbe vedere il contributo concreto degli stakeholders (professioni, imprese, etc.) e la regia dell'UNI.

Al tempo stesso, ci si augura che, fra i numerosi obiettivi della riforma, anche **il processo di accorpamento delle centrali di committenza nonché l'istituzione dei nuovi albi presso l'ANAC possano trovare effettiva attuazione senza "nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"**, come previsto dalla norma all'art. 1.9.

Il Consiglio Nazionale degli Ingegneri e la Rete delle Professioni Tecniche, ad ogni modo, continueranno a seguire l'*iter* parlamentare del provvedimento, nell'auspicio di poter essere presto nuovamente auditi alla Camera dei Deputati in occasione dell'ultimo *step* di approvazione legislativa.

Cordiali saluti

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
Ing. Riccardo Pellegatta



IL PRESIDENTE
Ing. Armando Zambrano



Allegato: Disegno di Legge Delega AS 1678