



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI



presso il
Ministero della Giustizia

AZ/U/2015

Circ. n. 523 /XVIII Sess.

Ai Consigli degli Ordini
degli Ingegneri
LORO SEDI

Oggetto: Nuovo testo base sul DDL n. 1678 di delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE in materia di appalti e concessioni: esito delle richieste di emendamento presentate dalla Rete delle Professioni Tecniche (RPT)

Cari Presidenti,

Vi segnalo che in data 8 aprile u.s. è stato presentato dai relatori della VIII Commissione – Lavori Pubblici un nuovo testo base del Disegno di Legge di recepimento delle direttive comunitarie nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di appalti e concessioni pubbliche, attualmente al vaglio del Senato. Il nuovo testo ha accolto, nella sostanza, molte delle richieste di avanzate dalla RPT nel corso delle audizioni svoltesi davanti alla Commissione in data 15 gennaio u.s.

Nei principali ambiti di interesse della riforma si segnalano, in particolare, le seguenti novità, alcune in accoglimento degli emendamenti presentati dalla RPT, mentre altre a ulteriore modifica del testo originariamente presentato all'esame del Senato.

1) Ambito di applicazione del nuovo Codice degli appalti

In accoglimento della proposta presentata dalla RPT, il nuovo testo della Legge Delega ha introdotto un riferimento esplicito alla necessità di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza anche nelle procedure di appalto e concessione *“tra enti nell’ambito del settore pubblico”* (cosiddetti **affidamenti in house**), assicurando, anche nelle forme di aggiudicazione diretta, la *valutazione comparativa di più offerte, avuto riguardo all’oggetto e al valore della prestazione*. Rispetto all'emendamento richiesto dalla RPT, tuttavia, si segnala il venir meno del riferimento alle società di tipo “misto”, e cioè partecipate solo in parte da enti pubblici, come soggetti da includere espressamente fra i destinatari della disciplina sugli appalti pubblici oggetto di riforma (cfr. art. 1, comma 1, lett. bb del nuovo testo base).

2) Ampliamento dell'accesso al mercato dei lavori pubblici

Dall'analisi del nuovo testo base, la necessità espressa dalla RPT di favorire una maggiore apertura del mercato dei lavori pubblici agli operatori "deboli", come le medie e piccole imprese, può ritenersi accolta nella sostanza, pur se in linea estremamente generale, attraverso la previsione di un esplicito "**divieto di aggregazione artificiosa degli appalti**" (cfr. art. 1, comma 1, lett. z).

Ad essere rimaste inattese, invece, le richieste della RPT di inserire fra gli obiettivi della delega quello di allineare la disciplina degli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria (S.I.A.) ai nuovi principi contenuti nella direttiva n. 24, con conseguente abolizione dei requisiti quantitativi di cui all'art. 263 D.P.R. 207/2010, che limitano l'accesso al mercato, e promozione della suddivisione in lotti al fine di non limitare la libera concorrenza.

A non essere stato recepito, inoltre, il riferimento ai "giovani professionisti" fra i destinatari specifici delle agevolazioni per l'accesso al mercato.

Inattesa, inoltre, la richiesta avanzata in materia di **accesso ai fondi strutturali europei**, con cui la RPT chiedeva lo snellimento delle procedure per l'ottenimento dei finanziamenti e la promozione di un più ampia partecipazione a tali fondi da parte delle Amministrazioni Pubbliche, consentendone l'ammissione anche in presenza di un progetto preliminare e garantendo al tempo stesso la separazione fra progettazione ed esecuzione delle opere, a maggiore garanzia della "indipendenza" del progettista.

Fra le novità del nuovo testo base, in tema di **imprese e territorio** è prevista l'introduzione di "*criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte nei confronti delle imprese che operano nel proprio territorio (...) privilegiando gli aspetti della "territorialità" e delle "filiera corta" e attribuendo un peso specifico anche alle ricadute occupazionali*" ricollegabili all'accesso al mercato degli appalti (nuovo art. 1, comma 1, lett. bb).

Il nuovo testo, inoltre, stabilisce l'obbligo per i comuni non capoluogo di provincia di ricorrere a forme di **aggregazione o centralizzazione delle committenze** di livello almeno regionale, per gli affidamenti di importo superiore a un milione di euro (nuovo art. 1, comma 1, lett. i). Adeguate **forme di dibattito pubblico** andranno introdotte, infine, all'interno delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali di rilevante impatto sul territorio (art. 1, comma 1, lett. gg), mentre sarà soggetta a revisione la disciplina dell'**avvalimento**, in modo da garantire che l'impresa ausiliaria "*esegua direttamente le prestazioni per le quali mette a disposizione gli stessi requisiti e risorse*" (nuovo art. 1, comma 1, lett. u).

3) Trasparenza e concorrenzialità degli appalti pubblici

Sul tema, sono state pienamente accolte le richieste della RPT volte alla promozione di **commissioni giudicatrici miste e indipendenti dalle stazioni appaltanti**.

Per la realizzazione di tale obiettivo, la Legge Delega ha previsto la *“creazione di un albo nazionale, gestito dall’ANAC, dei componenti delle commissioni giudicatrici di appalti pubblici e concessioni, prevedendo specifici requisiti di moralità, di competenza e di professionalità e la loro assegnazione nelle commissioni giudicatrici mediante pubblico sorteggio da una lista di candidati indicati alle stazioni appaltanti che ne facciano richiesta in numero almeno doppio rispetto ai componenti da nominare”* (cfr. art. 1, comma 1, lett. n). E’ utile osservare come, nel recepire il contenuto dell’emendamento, i relatori si siano spinti anche oltre le richieste avanzate della Rete, a dimostrazione dell’urgenza e della centralità delle problematiche poste a fondamento delle modifiche e, in particolar modo, dell’esigenza di garantire la massima trasparenza possibile negli affidamenti caratterizzati da margini particolarmente ampi di discrezionalità (ad es. criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa e concorsi di progettazione).

In aggiunta a quanto espressamente richiesto dalla RPT in sede di audizione, il nuovo testo della Legge Delega è intervenuto altresì a generalizzare la portata applicativa del **criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa**, che diviene criterio preferenziale nelle gare di importo pari o superiore a 100.000 euro, principalmente al fine di contrastare il fenomeno delle “offerte anomale” (cfr. art. 1, comma 1, lett. m).

In base alla nuova proposta di legge, inoltre, per le **gare sotto soglia comunitaria e le procedure semplificate di aggiudicazione** vengono espressamente richiesti adeguati livelli di pubblicità, trasparenza e valutazione comparativa delle offerte (cfr. art. 1, comma 1, lett. o).

In tema di concorrenzialità delle procedure di gara, la proposta della RPT di inserire un esplicito riferimento all’introduzione di misure volte ad assicurare i livelli minimi di “terzietà” nei rapporti fra l’esecutore e il concessionario ha portato, probabilmente anche a seguito dei recenti fatti di cronaca, all’introduzione nel nuovo testo di un esplicito **divieto di cumulo fra il ruolo di contraente generale e quello di responsabile o direttore dei lavori**, negli appalti aggiudicati con la formula del contraente generale (cfr. art. 1, comma 1, lett. p).

Fra le novità della delega, inoltre, si segnala il **rafforzamento dei poteri di vigilanza della dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)** in materia di appalti e concessioni, a cui vengono attribuiti espressamente *“poteri di controllo, raccomandazione, intervento cautelare e sanzionatorio, nonché di adozione di atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, anche dotati di efficacia vincolante e fatta salva l’impugnabilità di tutte le decisioni assunte dall’Autorità innanzi ai competenti organi di giustizia amministrativa”* (cfr. art. 1, comma 1, lett. f). In particolare, nel nuovo testo base è stato introdotto un esplicito riferimento ai **conflitti di interesse** fra i fenomeni da contrastare per rafforzare trasparenza e pubblicità delle procedure di gara (cfr. art. 1, comma 1, lett. e).

4) Progettazione e procedure di affidamento dei S.I.A.

In evidente accoglimento di quanto proposto dalla RPT, il testo della delega prevede ora un autonomo punto dedicato alla **“valorizzazione della fase progettuale negli appalti pubblici e nelle concessioni di lavori, promuovendo la qualità architettonica, anche attraverso lo strumento dei concorsi di progettazione, limitando il ricorso all'appalto integrato e privilegiando la messa a gara del progetto definitivo o esecutivo”** (cfr. art. 1, comma 1, lett. q del nuovo testo base).

Sebbene il nuovo testo contenga un generico riferimento, fra gli obiettivi della riforma, al **“rafforzamento delle funzioni di controllo della stazione appaltante”**, non risulta adeguatamente accolta la richiesta della RPT volta a **garantire prioritariamente ai liberi professionisti le attività di progettazione, direzione e collaudo** dell'opera, riservando alla stazione appaltante principalmente un ruolo di verifica e vigilanza nell'ambito dei predetti affidamenti.

5) Sistema di qualificazione delle competenze

In materia di **revisione del sistema di qualificazione degli operatori economici**, si segnala in primo luogo il mancato recepimento della richiesta di ricollegare l'operatività delle misure premiali di valutazione degli operatori a **“criteri reputazionali”** basati direttamente ed unicamente sui **dati curriculari dei professionisti, senza alcuna limitazione temporale delle prestazioni rese**, come invece proposto dalla RPT al fine di assicurare maggiore trasparenza e omogeneità al concetto di **“premiabilità”** introdotto dalla riforma.

Tuttavia, si evidenzia con soddisfazione la previsione nel nuovo testo di una **banca dati centralizzata** per l'accertamento dei requisiti di qualificazione professionale (cfr. art. 1, comma 1, lett. g), in un'ottica di riduzione degli oneri e di semplificazione delle procedure di verifica a carico delle stazioni appaltanti. Ulteriore novità è anche la **decadenza delle attestazioni per operatori coinvolti in procedure di concordato o fallimento** nonché la necessità di assicurare un raccordo fra la riforma in oggetto e la disciplina vigente in materia di **“rating di legalità”** (art. 1, comma 1, lett. t del nuovo testo base).

Sempre in tema di qualificazione e a garanzia dei principi fondamentali in materia di appalti e concessioni, il testo introduce altresì la necessità di un **sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti** gestito dall'ANAC, al fine di **“valutarne la effettiva capacità tecnico-organizzativa sulla base di parametri oggettivi”** (art. 1, comma 1, lett. h del nuovo testo base).

6) Semplificazione e uniformazione della disciplina in materia di appalti e concessioni

A tale proposito si segnala, in primo luogo, il **mancato accoglimento** dell'emendamento con cui la RPT segnalava la necessità di chiarire e promuovere il ruolo dell'**Ente Nazionale Italiano di Unificazione (UNI)** all'interno dell'ordinamento italiano, 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.

Più in generale, il nuovo testo della Legge Delega prevede ora che la riorganizzazione normativa della materia degli appalti e delle concessioni pubbliche debba garantire non solo il coordinamento, ma anche una **"ordinata transizione fra la disciplina attualmente in vigore e la nuova disciplina, al fine di evitare incertezze interpretative e applicative"** (cfr. art. 1, comma 1, lett. b).

In particolare, l'art. 1, comma 1, lett. c) del testo fa riferimento alla necessità di una **"riduzione" del complesso normativo** di riferimento, tenendo in opportuna considerazione **"gli aspetti peculiari dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture e dei diversi settori merceologici e di attività"**.

Fra le novità più importanti in tema di semplificazione e armonizzazione normativa si segnala, inoltre, l'introduzione di un riferimento esplicito agli **"interventi disposti in occasione di emergenze di protezione civile"** fra le materie in cui predisporre **"soluzioni innovative (...) al fine di evitare il ricorso costante a sistemi derogatori rispetto alla disciplina ordinaria"**.

Infine, per quanto concerne la **riorganizzazione normativa della materia**, l'attuale testo del DDL prevede che la creazione di un Codice unico degli appalti e delle concessioni pubbliche porti necessariamente all'abrogazione della disciplina previgente, nonché l'emanazione di un nuovo Regolamento attuativo, che sostituisca il D.P.R. 207/2010 a partire dalla data di entrata in vigore del nuovo provvedimento di esecuzione.

Ad ogni buon conto, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri e la Rete delle Professioni Tecniche continueranno a monitorare il percorso parlamentare del provvedimento al fine di introdurre ulteriori miglioramenti al testo.

Cordiali Saluti

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
Ing. Riccardo Pellegatta



IL PRESIDENTE
Ing. Armando Zambrano

