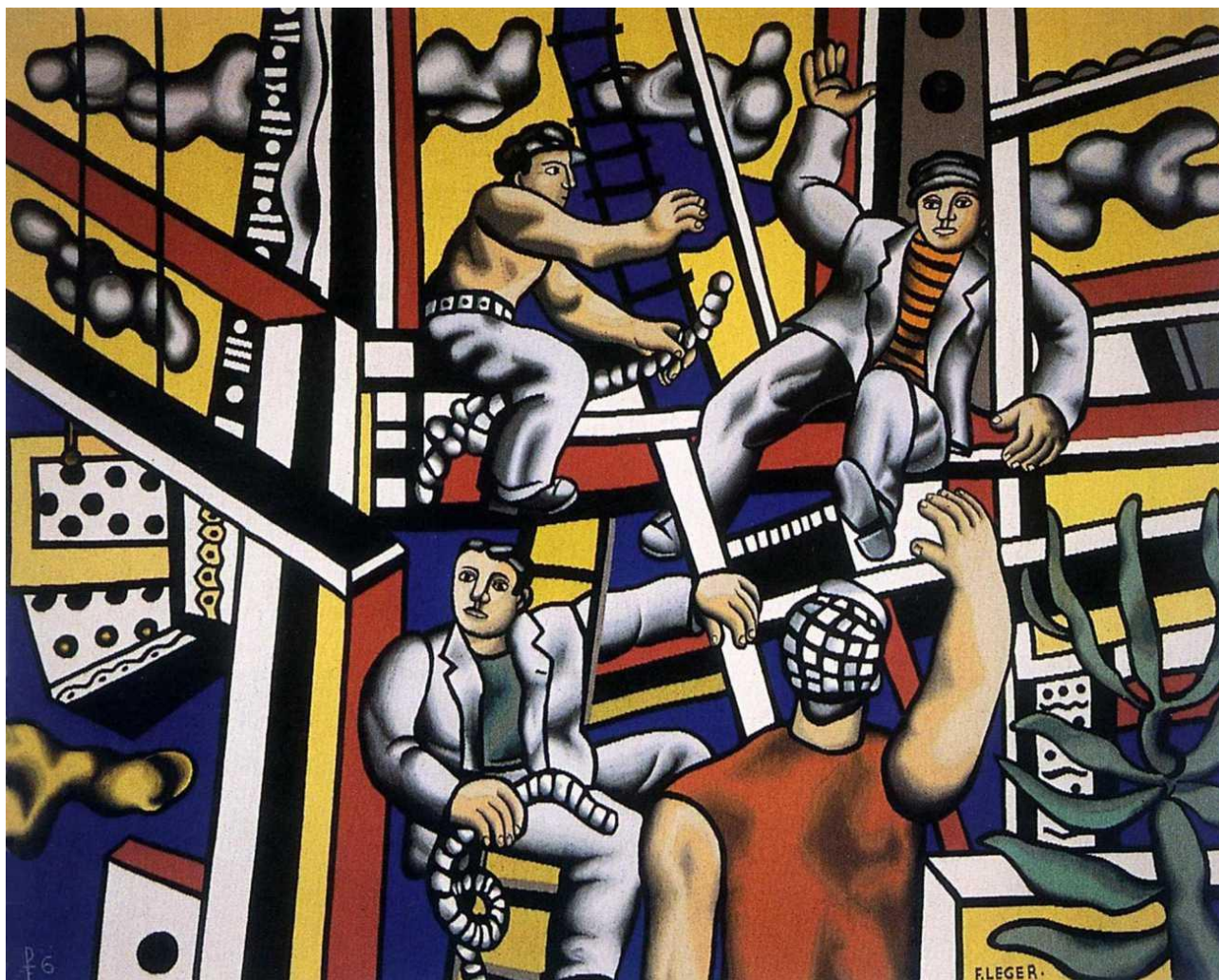




**ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI  
ARCHITETTI E INGEGNERI**



**Opere pubbliche e vigente sistema normativo  
Criticità e Proposte**

Giugno 2020



## ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI

Note sulla vigente normativa in materia di Opere Pubbliche – Codice degli Appalti – D.Lgs. 18.4.2016 n. 50, D.Lgs. 19.4.2017 n. 56, e Legge 14/6/2019 n. 55 (Sblocca cantieri).

La Legge Delega n.11 del 28.1.2016 stabiliva che entro il 18 aprile 2016, il Governo doveva adottare un Decreto di recepimento delle Direttive Europee 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e altresì disporre l'abrogazione del D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163, del Regolamento di Attuazione D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 e di tutte le altre disposizioni incompatibili.

Al contempo statuiva che il Decreto di recepimento doveva prevedere opportune disposizioni di coordinamento, transitorie e finali per assicurare, in ogni caso, l'ordinata transizione tra la previgente disciplina e la nuova, al fine di evitare incertezze interpretative ed applicative (dalle premesse contenute nello stesso D.Lgs. 18.4.2016 n. 50 del Presidente della Repubblica e art. 1 comma d della Legge 11/2016).

Inoltre la Legge Delega statuiva che il Decreto di recepimento doveva valorizzare la fase progettuale promuovendo la qualità architettonica (art. 1 comma oo della Legge 11/2016).

Tutte le parti del settore speravano nell'emanazione di un nuovo Codice con norme snelle, chiare, trasparenti e di immediata e facile applicazione. Ma così non è stato.

Il testo, che avrebbe dovuto essere della semplificazione, ha palesato evidenti segni di contraddizione forse scontando la brevità della sua gestazione: 3 mesi a fronte di ben 21 mesi utilizzati per la formulazione della legge delega.

Lo si può rilevare dai tanti errori (oltre 180) contenuti nel testo, poi corretti con un avviso di rettifica pubblicato a distanza di più di tre mesi dall'entrata in vigore nella G.U.

Agli errori formali, poi corretti con l'avviso di rettifica, se ne aggiungono diversi altri, formali e sostanziali, rilevabili da un'attenta lettura del testo ma anche dalla lettura dei pareri del Consiglio di



## ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI

Stato su alcuni provvedimenti attuativi. Valgano come esempio i pareri nn. 2282-2285-2286 del 3 Novembre 2016 relativi, rispettivamente, al decreto del MIT sul direttore dei lavori e sul direttore dell'esecuzione, al decreto del MIT sui requisiti che devono possedere gli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria, alle linee guida A.N.A.C. sulla indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione, nei quali (pareri) il Consiglio di Stato ha segnalato al Presidente del Consiglio dei Ministri l'opportunità di procedere a correzioni della normativa primaria così come previsto dall'art. 58 del regio decreto n. 444/1942 che così recita *"quando dall'esame degli affari discussi dal consiglio risulti che la legislazione vigente è in qualche parte oscura, imperfetta od incompleta, il consiglio ne fa rapporto al capo del governo"*.

Era stato da diverse parti auspicato che il Regolamento di Attuazione (DPR n. 207/2010) del previgente Codice degli Appalti (D.Lgs. n. 163/2006) fosse sostituito da provvedimenti di *SOFT LAW* chiari, trasparenti e di immediata applicazione ma è sotto gli occhi di tutti che la soluzione adottata si scontra con il rispetto della forma giuridica e che, come è possibile evincere anche dagli ulteriori pareri emessi dal Consiglio di Stato, alla norma primaria sono stati affiancati una serie di provvedimenti (alcuni vincolanti ed altri non vincolanti) che ha generato e continua a generare molta confusione. Seppure ancora non compiutamente manifestatasi dato che per molte delle opere in corso viene ancora applicato il previgente Regolamento (DPR n. 207/2010). L'evidenza di tale problema aveva già spinto anche coloro che avevano partecipato in prima persona alla stesura del nuovo testo a dichiarare la necessità di un testo che coordini tutti i provvedimenti attuativi.

A tali rilevanti aspetti problematici si aggiungono quelli di fondo dovuti al mancato rispetto di vari principi della legge delega n. 11/2016 ed in primis di quello della lettera e) in cui viene espressamente previsto il principio della *"semplificazione e riordino del quadro normativo vigente allo scopo di predisporre procedure non derogabili riguardanti gli appalti pubblici e i contratti di concessione e di conseguire una significativa riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara e alla realizzazione delle opere pubbliche"*. Principio fondamentale che mal si concilia con il



## ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI

complesso ondivago dei vari provvedimenti, in parte vincolanti ed in parte non vincolanti (come peraltro evidenziato nel Parere n. 855 del 01.04.2016 sempre del Consiglio di stato).

Tra i problemi di fondo ce ne sono diversi altri e tra questi ricordiamo, a titolo d'esempio non esaustivo, quelli relativi ai seguenti argomenti:

- A) Mancanza di norme sulla centralità del progetto
- B) Sedute di gara
- C) Suddivisione in lotti
- D) Accesso agli atti e riservatezza
- E) Criteri di aggiudicazione dell'appalto
- F) Somma urgenza per appalti pubblici di forniture e servizi

### A) Mancanza di norme sulla centralità del progetto

In merito alla mancanza di norme sulla centralità del progetto, nel rispetto di quanto previsto dalla Legge Delega n. 11/2016, basta ricordare quanto riconosceva lo stesso Ministro Graziano del Rio nel corso di una sua audizione alle Commissioni riunite Ambiente e Lavori Pubblici di Camera e Senato: *“Mi rendo conto che rispetto alle aspettative sulla centralità del progetto, forse, abbiamo un po' deluso. Faccio un mea culpa. Pensavo a una migliore reazione perché credo che questa sia una chiave di successo di questo codice degli appalti. Adesso vediamo se riusciamo a lavorarci meglio se avete suggerimenti li accogliamo. A noi sembrava di aver fatto un buon lavoro ma evidentemente siamo stati molto ottimisti. Però credo anch'io che la centralità del progetto, la qualità del progetto e le società di progettazione siano tutte risorse assolutamente straordinarie che vanno messe in ordine, in fila, e quindi la disponibilità da parte nostra a lavorare su questo argomento c'è tutta. Certamente vogliamo essere coerenti rispetto al mandato che ci avete dato e su questo argomento non vogliamo essere omissivi”*.

### B) Sedute di gara

Nel D.P.R. 207/2010 all'art. 120 comma 2 venivano fissate le procedure delle sedute di gara, precisando le modalità di svolgimento delle sedute, distinguendole in pubbliche e private per





## ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI

l'apertura delle offerte delle imprese.

Nel D.P.R. 207/2010 all'art. 266 comma 7 venivano fissate le procedure delle sedute di gara precisando le modalità di svolgimento delle sedute distinguendole in pubbliche e riservate per l'apertura delle offerte per i prestatori di servizi di architettura e di ingegneria.

I predetti articoli del D.P.R. 207/2010 sono stati abrogati dall'art. 217 comma u) del Nuovo Codice degli Appalti. Nel Nuovo Codice non vi è tuttavia alcuna disposizione che regoli le procedure delle sedute di gara che restano pertanto indefinite.

### C) Suddivisione in lotti

Al primo comma dell'art. 51, relativo alla suddivisione in lotti, viene detto che al fine di favorire l'accesso delle microimprese, piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti suddividono gli appalti in lotti funzionali. Al quarto comma viene invece detto che tutti i lotti possono essere assegnati ad un unico offerente.

### D) Accesso agli atti e riservatezza

Al comma 2, lettera c) dell'art. 53, l'accesso agli atti delle procedure di gara viene consentito solo dopo l'aggiudicazione definitiva. In tal modo i soggetti interessati hanno l'unica possibilità di ricorrere al TAR con probabile sospensione dell'affidamento e conseguenti ritardi realizzativi.

### E) Criteri di aggiudicazione dell'appalto

-al comma 2 dell'art. 95 è previsto che le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione degli appalti e all'affidamento dei concorsi di progettazione e dei concorsi di idee sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il sistema di aggiudicazione mediante offerta economicamente più vantaggiosa per l'affidamento di lavori, servizi, beni e forniture prevede che i concorrenti offrano un ribasso con delle migliorie tecniche per la realizzazione di progetti predisposti dall'amministrazione aggiudicatrice (redatti all'interno della stessa amministrazione o all'esterno) per i quali sia stato definito l'importo a base di gara. In questo caso il ribasso sui tempi e sul prezzo sono due degli elementi



## ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI

di valutazione, oggettivamente rilevabili. Le migliori tecniche proposte dall'impresa o dal professionista vengono invece valutate a porte chiuse quindi in seduta non pubblica. Le conseguenti valutazioni, ovviamente soggettive, che spesso determinano il vincitore, effettuate in sedute non pubbliche mancano di trasparenza e si prestano alle contestazioni dei concorrenti esclusi che, per esercitare la facoltà del ricorso amministrativo, bloccano, a volte per mesi e mesi, la realizzazione delle opere.

-al citato comma 2 e' prevista l'aggiudicazione anche per il concorso di idee e dei concorsi di progettazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tale criterio contrasta con quanto previsto all'art 154 comma 4 + comma 5 e con quanto riportato all'art 156 (concorso di idee).

-al comma 14 lettera a) e' previsto che le stazioni appaltanti possono autorizzare o esigere la presentazione di varianti da parte dell'offerente. Tale norma contrasta con quanto riportato all'art. 59 comma 1, che prevede che a base di gara devono essere posti esclusivamente progetti di livello esecutivo.

L'altro sistema di aggiudicazione di un appalto di lavori e di un servizio di progettazione e di Direzione Lavori è quello del massimo ribasso.

La Legge 14/6/2019 n.55 (sblocca cantieri) ha abolito la soglia di 2.000.000,00 di euro precedentemente fissata per l'utilizzo del criterio del massimo ribasso. Attualmente la Stazione Appaltante decide in autonomia e senza vincoli di importo quale sistema di aggiudicazione applicare per una gara.

### F) Somma urgenza per appalti pubblici di forniture e servizi

All'art. 163, comma 9, viene indicata la procedura per le somme urgenze per forniture e servizi. È previsto che, in mancanza di elenchi prezzi definiti, gli affidatari si impegnano a fornire i servizi e le forniture richieste ad un prezzo provvisorio stabilito tra le parti e gli stessi affidatari devono impegnarsi ad accettare la determinazione definitiva del prezzo che viene demandata all'ANAC. L'ANAC, cui occorre inviare tutta la documentazione relativa all'affidamento, ha sessanta giorni di tempo per esprimere il proprio parere.

I tempi di tale procedura confliggono con le urgenti necessità che richiedono il ricorso alla somma urgenza, cui devono ovviamente corrispondere tempi di intervento e decisioni immediate.



## **ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI**

La fretta che alla fine, nonostante i due anni a disposizione dalla data delle Direttive Europee, 26 febbraio 2014, ha caratterizzato l'emanazione del Decreto di recepimento, traspare tutta dai 220 articoli del D.Lgs. n. 50 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – S.O. n.91 del 19 Aprile 2016.

E' evidente che non si è proceduto ad una attenta revisione di quanto si doveva comunque pubblicare.

A supporto di tale affermazione, si rammenta che dopo tre mesi dalla data di pubblicazione del D.Lgs. 50/2016, veniva pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 15.7.2016 n. 164, un Avviso di rettifica che riportava ben 180 errata corrige che erano contenute nel testo pubblicato del nuovo Codice.

A distanza di un anno veniva pubblicato il D.Lgs. 19/4/2017 n. 56 Gazzetta Ufficiale – S.O. n. 103 del 5 Maggio 2017 che apportava ben 467 modifiche ed integrazioni al precedente testo.

Il successivo Governo gialloverde con il cosiddetto Decreto Legge "Sblocca Cantieri", del 18/4/2019 n. 32 convertito nella Legge n. 55, ha modificato solo in peggio alcune norme del Codice Appalti: tant'è che è stato definito dagli operatori del settore Decreto blocca cantieri.

Nel merito dei contenuti e delle procedure riportati nel nuovo Codice, sorgono notevoli perplessità sull'impostazione data (frammentaria e dispersiva), su alcune palesi mancanze, sulla contraddittorietà di alcuni articoli. Mancano le norme sulle procedure inerenti le sedute delle Commissioni di gara; le perizie di variante continuano ad essere previste e con un incremento del costo iniziale previsto dell'opera del 50%; viene consentita un'ampia discrezionalità alle Amministrazioni aggiudicatrici nello stabilire penali, tempi di consegna, subappalto; ecc.

Ma l'aspetto più rilevante dell'incertezza applicativa del D.Lgs. 50/2016, e del successivo Decreto Legislativo 56/2017, è la scelta che è stata fatta di abolire il Regolamento di Attuazione rimandando a ben 61 interventi successivi tutte le indicazioni sulle procedure mancanti e necessarie per la realizzazione di un'opera e che dovrebbero essere emanati dall'ANAC con delle Linee Guida e in alcuni casi approvati con successivo Decreto.

Alcune delle Linee Guida approvate dal Consiglio dell'ANAC in sede consultiva, come quella approvata in data 21.6.2016 ed inerenti



## **ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI**

“Il Direttore dei Lavori: modalità di svolgimento delle funzioni di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo del contratto, riportano parzialmente gli articoli di cui alla Parte II, Titolo IX, Capo I e dall’art. 180 all’art. 214 del precedente Regolamento di Attuazione D.P.R. 207/2010 e ingenerano notevoli perplessità.

A tutt’oggi, dopo il farraginoso iter che prevede una prima stesura delle Linee Guida da parte dell’ANAC, le consultazioni con le varie Associazioni e rappresentanze, l’acquisizione dei pareri delle Commissioni Parlamentari, il parere del Consiglio di Stato ed infine la ripubblicazione delle Linee Guida, risultano pubblicate 11 Linee Guida che si riferiscono al D.Lgs. 50/2016. Ma ancora più rilevante che si sta procedendo a rivedere tutte le Linee Guida già pubblicate apportando le modifiche e di cui al D.Lgs. 56/2017. Ad oggi sono state ripubblicate altre 6 Linee Guida.

Ma ciò che preoccupa tutti gli operatori del settore e che proprio il Consiglio di Stato, con parere reso il 2 Agosto 2016, parere n. 1767, ha dichiarato che alcune delle Linee Guida emanate dall’ANAC non hanno alcun carattere vincolante, e pertanto ogni Amministrazione aggiudicatrice può non tenere conto di quanto faticosamente elaborato ed approvato dall’ANAC.

### **LE CRITICITA’**

Una premessa è dovuta. La prima riforma nella normativa sui LLPP, risale agli anni 90, con la cosiddetta Legge Merloni n. 109 dell’11/2/1994. Tale Legge risentiva del clima post-Tangentopoli. Si ebbe la pretesa di emanare una legge sui LLPP che doveva combattere la corruzione. Come hanno dimostrato le vicende giudiziarie, i continui e ripetuti scandali: un fallimento totale. Una Legge sui LLPP può cercare di contenere un fenomeno stabilendo regole certe e trasparenti ma non può sostituirsi al Codice Penale.

### **1. IL REGOLAMENTO E IL CODICE**

L’abrogazione del precedente Regolamento di Attuazione D.P.R. 207/2010 del D.Lgs. 163/2006 e la non previsione di sostituire lo stesso con un altro Regolamento di Attuazione del nuovo Codice D.Lgs. 50/2016, ma piuttosto con delle Linee Guida più o meno





## **ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI**

vincolanti e con Decreti attuativi, ha comportato una difficoltà oggettiva nell'applicazione delle nuove norme.

Se prima gli operatori del settore avevano a disposizione un Regolamento di Attuazione che in un solo atto racchiudeva, con una sequenza cronologica delle diverse fasi di realizzazione di un'opera pubblica, tutte le disposizioni attuative del precedente Codice in maniera chiara, unitaria ed esaustiva, alla fine di questo perverso e complicato meccanismo previsto e messo in atto per il nuovo Codice (prime Linee Guida, consultazioni, pareri, ulteriori Linee Guida, ulteriori consultazioni, ulteriori pareri, passaggio in Commissioni Parlamentari, Consiglio di Stato, Ministero), gli operatori del settore si trovano a dovere operare con decine di Decreti attuativi o di Linee Guida che in maniera frastagliata e non unitaria costituiscono l'attuazione delle disposizioni contenute nel nuovo Codice e senza che queste rivestono carattere vincolante lasciando quindi una arbitrarietà assolutamente non trasparente alle Amministrazioni aggiudicatrici.

### **2. IL SISTEMA DI AGGIUDICAZIONE**

L'attuale normativa in materia di gara e di affidamento di lavori, servizi, beni e forniture prevede due procedure diverse di aggiudicazione.

Un sistema prevede che i concorrenti, su un progetto predisposto dalla Stazione Appaltante, progetto redatto o all'interno della stessa o all'esterno, e che stabilisce l'importo delle opere a base di gara, offrano un ribasso percentuale in ribasso.

Si aggiudica il lavoro, il servizio o la fornitura, in seduta pubblica, chi offre il massimo ribasso. Sono previsti dei sistemi correttivi sulle offerte presentate, ma tutti questi sistemi non hanno impedito in moltissimi casi aggiudicazioni con ribassi superiori al 40%.

E' il cosiddetto sistema al massimo ribasso.

L'altro sistema è quello cosiddetto dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il sistema di aggiudicazione con l'offerta economicamente più vantaggiosa per l'affidamento di lavori, servizi, beni e forniture prevede che i concorrenti, su un progetto predisposto



## **ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI**

dall'Amministrazione aggiudicatrice, progetto redatto o all'interno della stessa Amministrazione o all'esterno e che stabilisce l'importo delle opere o del servizio a base di gara, offrano una offerta con delle migliori. In questo caso il ribasso sui tempi e sul prezzo sono due degli elementi di valutazione. Gli altri due elementi prevedono la valutazione delle migliori proposte dall'Impresa o dal professionista e vengono valutate a porte chiuse con una procedura quindi in seduta non pubblica. Tali elementi hanno i coefficienti più alti di attribuzione (di solito 80/100).

Le valutazioni in sedute non pubbliche, si prestano alla mancanza di trasparenza in quanto valutazioni assolutamente soggettive.

Attualmente le norme vigenti prevedono tale sistema per l'aggiudicazione dei servizi da parte ai professionisti per importi superiori a 40 mila Euro.

Basta sfogliare le cronache degli ultimi anni per constatare che tutti e due i sistemi hanno mostrato i loro limiti.

Con il primo sistema un'offerta al massimo ribasso non garantisce la buona qualità dell'opera o della prestazione.

Con il secondo sistema, le valutazioni in sedute non pubbliche, si prestano alla mancanza di trasparenza, in quanto i punteggi attribuiti in seduta non pubblica (previsti sino a 90/100) si prestano evidentemente ad altre valutazioni e non di merito.

In tutti e due i sistemi inoltre, le Imprese o i professionisti che vengono esclusi esercitano la facoltà prevista del ricorso amministrativo, bloccando, a volte per mesi e mesi, la realizzazione dell'opera e del servizio richiesto.

E come tali sistemi non garantiscono la trasparenza della procedura e si presentano invece a fenomeni correttivi è dimostrato dalle decine di indagini, e arresti dell'Autorità Giudiziaria.

### **3. QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE**

Per partecipare ad una gara di appalto di lavori o servizi o forniture, l'attuale sistema prevede una certificazione rilasciata da una SOA (Società Organismi di Attestazione). È una certificazione obbligatoria per tutte le gare sopra i 150.000,00 €. Le SOA sono



## **ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI**

organismi di diritto privato e successivamente con natura pubblicistica e con forma giuridica di S.p.A. autorizzati dall'ANAC. Sostanzialmente sono società interpellate dall'impresa e dalla stessa pagate per il rilascio delle attestazioni di capacità economica, finanziaria e tecnica. Tale sistema non funziona, come dimostrato dai numerosi casi di attestazioni non corrispondenti al vero. Il danno arrecato alla Pubblica Amministrazione e alla collettività non è solo a volte il mancato completamento dell'opera, ma anche la scarsa qualità dei materiali impiegati e la loro messa in opera oltreché evidentemente il falsamento dei risultati di una procedura di gara.

### **4. SICUREZZA NEI CANTIERI**

Il testo vigente (D.Lgs. 81/2008 e ss.mm.ii.) inerente la sicurezza dei lavoratori e che accompagna la normativa di cui al Codice dei Contratti si è dimostrato assolutamente inadeguato a garantire che vite umane ogni giorno non diventino vittime o subiscano menomazioni permanenti. Nel 2018 (dati INAIL), le denunce di infortunio sui luoghi di lavoro sono state 641.261; gli incidenti mortali sui luoghi di lavoro, nello stesso anno, sono stati 1133 con un incremento di più del 10% rispetto all'anno precedente. La normativa vigente che si basa sulla produzione di carte, documenti, certificazioni e penali si è rivelata fallimentare non riuscendo a promuovere una cultura della sicurezza sul lavoro.

### **5. I RITARDI NELLA REALIZZAZIONE DI UN'OPERA PUBBLICA E LA PERDITA DEI FINANZIAMENTI COMUNITARI**

Dal rapporto 2014 elaborato dall'UVER – Unità di verifica degli investimenti pubblici, risulta che dalla fase di progettazione alla fase di collaudo di un'opera pubblica occorrono in media 10 anni: per la fase progettuale da 2 anni a 6 anni; per la fase di aggiudicazione da 4 mesi a 15 mesi; per la fase realizzativa da 4 anni a 7 anni.

La cronica, costante e periodica perdita dei finanziamenti della Programmazione Comunitaria, specialmente nelle Regioni del cosiddetto Obiettivo 1, continuerà ad essere una peculiarità del nostro paese. I tempi della spesa comunitaria non coincidono con i tempi delle nostre strutture burocratiche e la normativa vigente ha già rallentato l'impegno e la spesa delle nuove risorse comunitarie del



## ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI

Programma 2014/2020.

Il nuovo Codice non incide su questa situazione non riscontrabile in nessun altro paese della Comunità Europea.

### **6. LA QUALITA' DELL'ARCHITETTURA**

Il nuovo Codice ricalca la stessa impostazione culturale del precedente. La centralità del progetto, la qualità dell'architettura, la valorizzazione dei giovani professionisti: tutto ciò non esiste nel nuovo Codice in contrasto con quanto inizialmente e più volte dichiarato.

Si ricorre ai soggetti professionali esterni alle Amministrazioni aggiudicatrici per la progettazione e la direzione dei lavori sempre sostanzialmente in subordine alla non possibilità di ricorrere alle professionalità interne alle stesse Amministrazioni.

Persistere nel delegare agli Uffici Tecnici dei vari Enti le fasi progettuali di un'opera pubblica significa non rendersi conto della complessità della redazione di un progetto esecutivo da mandare in gara e da realizzare.

Inoltre, continuare a prevedere, che la fase progettuale sia distinta da quella della direzione dei lavori è anch'esso un clamoroso errore culturale, oltre che tecnico. La progettazione e la direzione dei lavori di un'opera è un processo unitario e complesso non frazionabile se non a danno della qualità del risultato e quindi degli interessi della collettività intesa come committente di qualsiasi opera pubblica.

I soggetti professionali esterni alle Amministrazioni aggiudicatrici, esattamente come nella precedente normativa, per poter partecipare agli affidamenti degli incarichi devono dimostrare di:

- avere maturato un fatturato minimo riferito agli ultimi tre anni in relazione all'importo dell'affidamento, (minimo 2 volte);
- avere espletato negli ultimi dieci anni servizi di ingegneria e di architettura simili a quelli oggetto dell'affidamento;
- avere espletato negli ultimi dieci anni due servizi di punta simili a quelli oggetto dell'affidamento;
- avere un numero di personale tecnico negli ultimi tre anni



## **ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI**

nella misura minima stabilita nel Bando.

Ma cosa c'entra tutto questo con la qualità dell'Architettura?

Si è creato pertanto un diabolico sistema per il quale chi non riesce ad aggiudicarsi una gara a poco a poco viene escluso dalla possibilità di continuare a lavorare, tali clausole sono diventate vessatorie di una categoria professionale che vede giorno dopo giorno sciogliersi come neve al sole, requisiti e fatturati maturati in decenni di attività professionali. E i giovani professionisti? Espulsi ancora prima di accedere dall'attività professionale.

Subordinare la possibilità di partecipare ad una gara per l'affidamento di una progettazione o di una Direzione Lavori all'importo fatturato negli ultimi anni è quanto di più insensato possa accadere.

Se non riesco a vincere una gara non produco fatturato e a poco a poco anno dopo anno rimango escluso dalla possibilità di partecipare alle stesse e poter quindi lavorare.

### **7. IL NUOVO CODICE ED I BENI CULTURALI**

Nel D.Lgs. 50/2016, dopo l'art. 144 che tratta dell'affidamento dei servizi di ristorazione, dall'art. 145 all'art. 151 si tratta degli Appalti nel settore dei Beni Culturali. In soli sette articoli sono riportate le norme inerenti lo specifico settore dei Beni Culturali e si rimanda ad altri articoli dello stesso Codice per le parti non trattate.

E' possibile considerare un intervento di restauro, con tutte le problematiche specifiche connesse, alla stessa stregua di un intervento per la realizzazione di un nuovo edificio scolastico o di un raccordo autostradale?

Il nostro paese possiede: 4.588 Musei, 40.000 tra Rocche e Castelli, 95.000 Chiese, 1500 Conventi, 240 Aree o Parchi Archeologici, 501 Monumenti, 51 siti d'arte riconosciuti come patrimonio dell'Umanità, 6 patrimoni orali ed immateriali, 6 siti del Registro della Memoria del Mondo, 2000 centri storici, 4000 Orti Botanici, 30.000 Biblioteche. E' possibile che per realizzare un restauro si deve adoperare una normativa che si riferisce alle nuove costruzioni? Un intervento su un Bene Culturale esige di una specifica normativa che deve tenere conto di approcci di analisi, di conoscenza e di intervento che sono sostanzialmente diversi dalla





## **ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI**

nuova edificazione.

### **8. LE RAPPRESENTANZE**

Dobbiamo prendere atto che numerose consultazioni sono state fatte con le cosiddette rappresentanze istituzionali degli Architetti ed Ingegneri. I Consigli nazionali degli Architetti e degli Ingegneri sono dirette emanazioni del Ministero della Giustizia (anomalia tutta e solo italiana); questi Consigli hanno costituito un Coordinamento chiamato Rete dei Professionisti. Il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti ha quindi avuto come interlocutore un organismo di sua diretta emanazione.

Ma il problema è che all'interno dei Consigli Provinciali e Nazionali degli Architetti e degli Ingegneri i liberi professionisti non sono adeguatamente rappresentati, essendo una assoluta minoranza degli iscritti. Chi si siede ai tavoli di concertazione, oltre che costituire una impropria rappresentanza dei compiti e delle funzioni previsti dell'attuale sistema ordinistico di fatto rappresenta un ceto impiegatizio e scolastico.

Sino a quando non si modificherà questo sistema, la classe politica di turno potrà vantarsi di avere sentito e condiviso scelte normative con i rappresentanti delle professioni.



## **ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI**

### **ALCUNE RIFLESSIONI E ALCUNE PROPOSTE**

Serve un radicale cambiamento delle regole. Una profonda riscrittura del cosiddetto "Codice degli Appalti", che consenta di riportare il progetto al centro del processo di realizzazione di un'opera pubblica. Oggi non è così. Anzi si tende sempre più a relegare il progetto in ruoli secondari, schiacciato tra le esigenze della committenza e quelle dell'impresa. E ciò rende impossibile la qualità.

Una vera riforma della Normativa Vigente che voglia porre le condizioni per produrre qualità edilizia deve sancire una chiara separazione tra le norme che regolano la progettazione e quelle relative alla loro esecuzione. Il progetto è un'opera di ingegno e non può essere considerata come un semplice "servizio", assimilabile a quelli di manutenzione e riparazione o di pulizia e quindi assoggettata alle stesse regole.

Il tentativo di normare il progetto di un'opera pubblica con regole in gran parte valide anche per altri tipi di appalti di servizi e per appalti di lavori ha prodotto in Italia (caso unico in Europa), sin dall'entrata in vigore della Legge Merloni, anomalie e stravolgimenti. Per avere opere "funzionali ma anche belle" sarebbe utile stralciare dal Codice gran parte degli articoli inerenti la progettazione e approvare una legge ad hoc, sul modello della legge francese sull'Architettura. Occorre tornare a considerare il progetto come processo unitario, dalla fase ideativa a quella di definizione particolareggiata degli elementi di progetto (progetto definitivo ed esecutivo) sino al controllo sulla realizzazione dell'opera (direzione lavori). Tale unitarietà deve essere sempre salvaguardata. Il concorso di progettazione, sul modello francese, deve, inoltre, diventare il sistema prioritario per l'assegnazione di incarichi nel mondo delle opere pubbliche.

### **ALCUNE PROPOSTE**

In relazione alle criticità riportate dal punto 1 al punto 8 si formulano alcune proposte.

- 1) Revisione dell'attuale Codice degli Appalti con eliminazione delle norme poco trasparenti inserite con il Decreto "Sblocca cantieri"



## ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI

(Legge 55/2019). Emanazione di un Regolamento di Attuazione del nuovo Codice sugli Appalti che come il precedente, stabilisca in maniera chiara, precisa e trasparente tutte le procedure da seguire dalle Amministrazioni aggiudicatrici e da tutti gli operatori del settore, nulla lasciando, come è attualmente, alla discrezionalità e alle più diverse interpretazioni, con immediata emanazione da parte dell'ANAC di tutti i Bandi tipo per l'affidamento dei lavori, dei servizi e delle forniture assolutamente vincolanti per tutte le Amministrazioni aggiudicatrici. Effettiva centralità del progetto stabilendo che tutte le fasi progettuali e di realizzazione di un'opera pubblica siano redatti ed espletati dai soggetti tecnici esterni alle Amministrazioni aggiudicatrici;

- 2) Considerato che i due sistemi di aggiudicazione (massimo ribasso e offerta economicamente più vantaggiosa) somigliano più ad un procedimento di ruffa e niente garantiscono sulla qualità dell'opera da realizzare, sui costi certi e sui tempi certi di ultimazione e che soprattutto il secondo sistema non offre nessuna garanzia di trasparenza e che il sistema dei ricorsi sulle aggiudicazioni è di nuova prassi rallentando in modo esponenziale i tempi di inizio e di ultimazione di un'opera, si propone il seguente procedimento: (l'uovo di Colombo).

Il Rup della Stazione Appaltante, acquisito il progetto redatto o all'interno della stessa o all'esterno, determina l'importo a base di gara applicando un ragionato e dimostrabile ribasso.

Il Rup pubblica il Bando di gara, con le modalità già previste, dalle norme vigenti, decurtato già del ribasso calcolato.

Tutte le Imprese o i professionisti che partecipano sono consapevoli del prezzo in gara ribassato e del tempo previsto per la realizzazione dell'opera o del servizio.

Il Rup verifica i requisiti di tutte le Imprese o dei professionisti che fanno richiesta di partecipazione alla gara.

In una sola seduta pubblica si procede al sorteggio di tutte le Imprese ammesse o dei professionisti ammessi e che hanno presentato richiesta di partecipazione.

È una lotteria quindi. E perché per adesso che cosa è? (a meno dei casi di appalti o servizi pilotati).



## ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI

In una sola seduta di gara pubblica si aggiudica il servizio o la realizzazione dell'opera; non vi è quindi alcun motivo di ricorso amministrativo. Solo così si può garantire la massima trasparenza nell'aggiudicazione.

Si ricorda che tale sistema del sorteggio pubblico è presente nella storia della normativa sui lavori pubblici in Italia.

- 3) La qualificazione della imprese non può essere lasciata alla stessa con una contrattazione tra le SOA e le stessa Impresa. Le ovvie connivenze e le relative false attestazioni sono un elemento dirompente e distorto nell'attuale sistema di realizzazione di un opera pubblica. Si propone un sistema di qualificazione dell'Impresa sul modello francese. È l'istituto bancario con il quale l'Impresa ha rapporti dei propri flussi economici che certifica che per quell'appalto l'Impresa ha capacità tecnica ed economica. In questa maniera l'Ente pubblico è garantito da un istituto bancario nel caso di cattiva realizzazione o non completamento dell'opera. E l'Impresa è consapevole che sbagliando non potrà più essere certificata per altri lavori.
- 4) Per la sicurezza dei lavoratori nei cantieri, si propone il modello tedesco. Si deve cioè capovolgere l'attuale sistema punitivo, che come dimostrano i dati INAIL non ha fermato gli incidenti sul lavoro. Occorre pensare ad un sistema premiale che incentivi i soggetti dell'impresa responsabile della sicurezza e la stessa impresa ad attuare tutte le misure di controllo e sorveglianza necessari riconoscendo, in caso positivo, incentivi economici.
- 5) "Un'economia competitiva, infrastrutture moderne e una migliore qualità della vita per il popolo polacco – questi sono i nostri obiettivi che costantemente portiamo avanti".

Questa frase è riportata sul sito del Ministero delle Infrastrutture della Polonia, a rimarcare il modus operandi adottato dal governo polacco nella gestione dei fondi europei.

La Polonia ne è, in termini assoluti, il primo beneficiario netto, dopo la sua adesione all'Ue nel 2004; infatti nel periodo 2007-2013, ha ricevuto finanziamenti per 80 miliardi di euro, di cui 67,3 miliardi



## **ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI**

provenienti da fondi strutturali e di coesione, e 14 miliardi da finanziamenti per l'agricoltura e la pesca.

Dal sito del Ministero è possibile constatare che a fronte dei 74 miliardi investiti, ben il 97,5% dei fondi della programmazione 2007-2013, c'è stato un ritorno, in contratti stipulati di circa 98 miliardi di euro, con 24 miliardi di utili.

Anche nella nuova programmazione 2014-2020, la Polonia riceverà ben 82,5 miliardi di euro tra fondi strutturali e di coesione.

Dopo 10 anni di adesione all'UE, tracciando un bilancio consultivo dell'utilizzo dei fondi europei strutturali, emerge che la Polonia è riuscita a creare più di 300mila posti di lavoro, 25 mila nuove aziende, nonché a costruire 11 mila km di strade e ponti, 1661 km di linee ferroviarie, rinnovando il parco mezzi del trasporto pubblico locale e riqualificando i quartieri periferici, aprendo nuove scuole pubbliche, un museo della scienza, ospedali digitalizzati ed una galleria del vento. Inoltre sono stati creati 40 mila km di linee internet a banda larga e fatti investimenti nel settore della ricerca scientifica e sviluppo.

“Una chiave del successo della Polonia nei fondi europei – come ha affermato il ministro dello sviluppo regionale polacco alla trasmissione Report – sta senza dubbio nell'aver creato a livello centrale un ufficio che si è occupato del coordinamento e della programmazione dei fondi, controllando passo per passo tutte le attività di regioni e province, verificando i progetti e lo stato di avanzamento, e che poi a sua volta ha reso conto direttamente al Governo.”

Occorre rivedere tutto il sistema di spesa dei fondi comunitari con lo sfoltimento di uffici, passaggi, controlli che hanno determinato ritardi nella programmazione e nell'uso delle risorse comunitarie prevedendo una sola struttura Regionale e che si occupi esclusivamente dei programmi comunitari.

- 6) Il nuovo Codice, come il precedente, ha accorpato in un unico testo le procedure per la progettazione delle opere e quelle per l'appalto dei lavori, argomenti che non solo attengono a diverse discipline e competenze, ma soprattutto esigono un approccio culturale di diversa natura. Questa innaturale promiscuità avviene solo nel nostro Paese.





## **ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI**

Sino a quando non si perverrà ad una Legge sull'architettura, come in altri paesi europei, continueremo a subire una normativa che assimila, i professionisti, alle Imprese. In nessuno degli articoli del Codice esiste un articolo sulla qualità del progetto e gli articoli che riguardano i concorsi di architettura e di idee sono sostanzialmente ricopiati dal precedente Codice e liquidati in appena cinque articoli e tre pagine mentre ad esempio per i contratti di concessione vi sono ben sedici articoli e ben quattordici pagine.

Sembra di rivedere un film già visto più volte. La riscrittura delle vecchie norme non fa che ribadire l'impostazione culturale e giuridica riproducendone gli errori, ritardi e i presupposti per il riproporre i tristi fenomeni di corruzione cui il nostro Paese sembra condannato.

In attesa che si pervenga ad una Legge sulla qualità dell'Architettura con la quale possano riconquistare dignità e ruolo sociale i liberi professionisti tecnici, che si provveda ad eliminare tutti i requisiti attualmente previsti di fatturato, di opere simili e di personale, per la partecipazione agli affidamenti degli incarichi e in alternativa si propone:

- a) Il concorso di progettazione come metodo prioritario di scelta del progetto e non del progettista. Concorso da svincolare da ogni condizionamento. Sui progetti si dovrà esprimere anche la collettività del luogo cui l'opera da realizzare è destinata.
- b) Al concorso di progettazione possono partecipare tutti i professionisti interessati anche quindi i giovani professionisti dato che non sarà necessario possedere fatturati minimi, personale impiegato, curriculum specialistico. La scelta del progetto avviene in seduta pubblica.
- c) Per tutte le altre tipologie di opere dove non è possibile prevedere il Concorso di progettazione, il Responsabile del Procedimento prevede un Bando aperto a tutti i liberi professionisti. Verificati alcuni requisiti minimi, si procede alla scelta mediante sorteggio pubblico.
- d) Il progettista di un'opera pubblica ne deve seguire anche la realizzazione, in qualità di direttore dei lavori, fino al Collaudo. La redazione di tutti i livelli di progettazione e le attività di direzione, misura e contabilità dei lavori, di coordinamento per la sicurezza e di collaudo sono svolti dai liberi professionisti. Ai



## ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI

componenti degli Uffici Tecnici degli Enti, oltre alle rispettive funzioni e attività istituzionali, spettano le attività di programmazione e controllo oltre a quelle di progettazione e direzione degli interventi di manutenzione ordinaria.

- 7) La proposta non può che essere, come risulta richiesto più volte e da anni dagli addetti del settore, una normativa specifica per il settore dei Beni Culturali. Non può continuare a esistere nel nostro Paese, il più ricco patrimonio culturale esistente, una stessa normativa per realizzare un'autostrada e per restauro di una chiesa del '700. Si dovrebbe prevedere un Piano straordinario di manutenzione di tutto il nostro patrimonio ambientale esistente. La ricaduta, oltre quella che l'obbligo di tramandare ai nostri figli quanto a nostra volta abbiamo ereditato, innescherebbe un volano economico esponenziale.
  
- 8) In attesa del riordino degli Ordini Professionali e dei relativi Consigli Nazionali, che al 75% sono composti da iscritti che non esercitano la libera professione, che ai tavoli di concertazione siano presenti le già esistenti rappresentanze (Associazioni e Sindacati) dei liberi professionisti.

Per il Gruppo di lavoro dell'Associazione  
Il Presidente  
Dott. Arch. Elio Capri