



**CAMERA DEI DEPUTATI**  
**VIII COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)**

**AUDIZIONE RPT – 16 GIUGNO 2014**

**PRIMO CONTRIBUTO PER LA DEFINIZIONE DI UN NUOVO  
QUADRO NORMATIVO PER IL SETTORE DEI LAVORI PUBBLICI, IN  
RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2014/24/UE**

**Roma, 16 giugno 2014**

**RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA  
TECNICA E SCIENTIFICA**



**CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI, PIANIFICATORI,  
PAESAGGISTI E CONSERVATORI**

**CONSIGLIO NAZIONALE CHIMICI**

**CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E  
DOTTORI FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E  
GEOMETRI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI**

**CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI**

**COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E  
PERITI AGRARI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E  
PERITI INDUSTRIALI LAUREATI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE  
TECNOLOGI ALIMENTARI**

## Indice

---

1. Premessa	Pag.	1
2. Aprire il mercato dei Lavori Pubblici	“	3
3. Promuovere un più facile affidamento dei servizi architettura e ingegneria ai liberi professionisti	“	5
4. Ridurre i ribassi eccessivi negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria	“	6
5. Rilanciare il concorso di progettazione, quale strumento di selezione negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria	“	7
6. Maggiore trasparenza negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria	“	8
7. Limitare il ricorso all'appalto integrato	“	9

## 1. 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 ad individuare i seguenti obiettivi, da raggiungere nella definizione del nuovo quadro normativo:

- 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) ridurre il ricorso alla procedura dell'appalto integrato, che sta oggi alimentando una serie di contenziosi, con conseguente incremento di tempi e costi di realizzazione delle opere.

## 2. 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 alla tabella che segue, che riassume i dati censiti dall'Agenzia delle Entrate nell'anno 2011 (redditi 2010) nell'ambito degli studi di settore per le professioni dell'area tecnica.

<b>Tabella 1</b>				
ricavata dai dati del monitoraggio per l'applicazione degli Studi di Settore dell'Agenzia delle Entrate- Anno 2011- Strutture professionali dell'area tecnica (comprese società di ingegneria)				
Classi addetti	numero contribuenti esaminati	% numero addetti	% chiusura mercato	Note
Fino a 1	122.596	86,6%	13,4%	Gran parte degli studi professionali italiani sono costituiti solo dal titolare (86,64%)
da 2 a 3	14.631	10,3%	89,7%	Solo il 10,3% degli studi professionali fruiscono di un numero di addetti compreso tra 2 e 5
da 3 a 5	2.407	1,7%	98,3%	
Sup. a 5	1.983	1,4%	98,6%	Solo l' 1,4% degli studi professionali fruisce di un numero di addetti superiore a 5. Considerato che la quasi totalità dei bandi per affidamenti di servizi di architettura, per importo stimato superiore a 100.000 euro, impone un numero di addetti superiore a 5, si registra, di fatto, una chiusura del mercato pari al 98,6% dei professionisti italiani.
<b>Totale</b>	<b>141.618</b>	<b>100%</b>		

Come si desume dalla stessa tabella, su 141.618 contribuenti esaminati dall'Agencia delle Entrate, solo 1.983 hanno fruito di un numero di collaboratori (addetti) superiore a 5, per una percentuale pari all'1,4%. 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, per l'accesso di strutture professionali al mercato dei lavori pubblici, mediamente pari al 98,6%.

Tutto ciò contrasta in modo palese 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.

**Peraltro, i recenti scandali sulla realizzazione di grandi lavori hanno ampiamente dimostrato come un mercato riservato a pochi operatori economici e dunque non ampiamente aperto alla libera concorrenza, sia più vulnerabile a fenomeni di corruzione.**

Il nuovo quadro normativo, in linea 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, dovrebbe dunque abolire dispositivi come quello appena descritto, che consegnano il mercato dei lavori pubblici ad un numero molto ridotto di operatori economici.

### **3. Promuovere un più facile affidamento dei servizi architettura e ingegneria 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, rilanciando 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.

## **4. Ridurre i ribassi eccessivi negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria**

---

L'applicazione delle regole dettate dal Codice dei Contratti ha dimostrato che, negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria con il criterio del prezzo più basso, i ribassi raggiungono percentuali altissime, rischiando di compromettere la qualità della prestazione professionale. Il nuovo quadro normativo, al fine di garantire maggiore qualità, dovrebbe abbandonare il criterio del prezzo più basso o, in alternativa, introdurre lo scarto automatico delle offerte anomale. Al fine di rispettare gli orientamenti comunitari, tale dispositivo automatico dovrebbe essere applicato nell'ambito di procedure di selezione con almeno dieci partecipanti.

## **5. 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.

Al fine di promuovere la procedura del concorso e, soprattutto, la realizzazione del progetto vincitore, il nuovo quadro normativo dovrebbe promuovere lo snellimento delle procedure concorsuali, puntando esclusivamente su concorsi telematici semplificati, e 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 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.

## **6. Maggiore trasparenza negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria**

---

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, 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%).

## **7. Limitare il ricorso all'appalto integrato**

---

La procedura dell'appalto integrato, che avrebbe dovuto garantire maggiore celerità nell'esecuzione delle opere pubbliche, ha in realtà alimentato una serie di contenziosi (imprese aggiudicatrici che contestano la progettazione preliminare o definitiva a base di gara; imprese che non liquidano i compensi ai professionisti redattori della progettazione esecutiva, ecc.), provocando così notevoli incrementi dei costi e dei tempi per la realizzazione dei lavori.

In occasione della ridefinizione del quadro normativo di settore, sarebbe auspicabile ridurre notevolmente il ricorso a tale procedura, che oggi viene spesso adottata in modo improprio, rilanciando la regola generale secondo cui i lavori vengono appaltati, di norma, sulla base di un progetto esecutivo.