



Circolare n. 28/2022 - Prot. n. 393/2022 del 25/08/2022

Ai Componenti dell'Assemblea della Rete
Professioni Tecniche

e, p.c. Federazione Nazionale degli Ordini dei
Chimici e dei Fisici
P.zza San Bernardo, 106
00183 Roma
segreteria@chimicifisici.it

Consiglio dell'Ordine Nazionale dei
Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali
Via Po, 22
00198 Roma
servizioregreteria@conaf.it

Consiglio Nazionale dei Geologi
Via Vittoria Colonna, 40
00193 Roma
segreteria@cngeologi.it

Consiglio Nazionale dei Geometri e
dei Geometri Laureati
P.zza Colonna, 361
00187 Roma
cng@cng.it

Consiglio Nazionale degli Ingegneri
Via XX Settembre, 5
00187 Roma
segreteria@cni-online.it

Collegio Nazionale dei Periti Agrari e
dei Periti Agrari Laureati
Via Principe Amedeo, 23
00185 Roma
segreteria@peritiagrari.it

Consiglio Nazionale dei Periti Industriali
e dei Periti Industriali Laureati
Via in Arcione, 71
00187 Roma
cnpi@cnpi.it

CONSIGLI NAZIONALI:

**ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI E FISICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI - GEOMETRI
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI**

Sede: Via di San Nicola da Tolentino 18, 00187 Roma – tel: 06.44234487

info@reteprofessionitecniche.it – info@pec.reteprofessionitecniche.it

Associazione costituita con atto notarile in data 26/06/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562 - CF 97767480581

Ordine Nazionale dei Tecnologi
Alimentari
Via degli Uffici del Vicario, 49
00186 Roma
info@tecnologicalimentari.it

Consiglio Nazionale degli Architetti,
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
Via di Santa Maria dell'Anima, 10
00186 Roma
segreteriapresidenza@cnappc.it

Circolare n. 28 - Prot. n. 393/2022

Roma, 25 agosto 2022

**Oggetto: Legge 21 giugno 2022, n. 78 recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici”
– Consultazione pubblica sulla riforma del codice degli appalti presso il Consiglio di Stato.**

Cari Presidenti,

come certamente saprete, lo scorso 24 giugno è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana la Legge 21 giugno 2022, n. 78 recante la delega al Governo in materia di contratti pubblici.

A seguito di un iniziale entusiasmo nella fase di genesi del disegno di legge, nel corso di diverse audizioni presso i due rami del Parlamento, si è evidenziato un atteggiamento del Governo e della maggioranza teso a rendere vacui i principi ed i criteri direttivi oggetto dell'originaria proposta di legge delega. Nonostante le ripetute memorie presentate presso le Commissioni dei due rami del Parlamento, solo in parte le proposte della Rete Professioni Tecniche sono state oggetto di integrazioni puntuali, pertanto, ad oggi, il riscontro delle categorie professionali non è completamente positivo.

Nelle scorse settimane, la Presidenza del Consiglio di Stato ha annunciato la costituzione di una Commissione “mista” con lo scopo di redigere un primo schema di codice dei contratti pubblici,

CONSIGLI NAZIONALI:

**ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI E FISICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI - GEOMETRI
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI**

Sede: Via di San Nicola da Tolentino 18, 00187 Roma – tel: 06.44234487

info@reteprofessionitecniche.it – info@pec.reteprofessionitecniche.it

Associazione costituita con atto notarile in data 26/06/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562 - CF 97767480581

in ordine ai principi delineati nella nuova legge di delega.

Nella giornata di mercoledì 27 luglio u.s., vi è stato un incontro tra il Presidente Frattini del Consiglio di Stato ed il Presidente del CNI, nel quale quest'ultimo ha evidenziate alcune questioni più volte evidenziate dalla Rete in merito alla legge delega approvata, ponendo l'attenzione su taluni aspetti di assoluta preminenza che dovrebbero essere presi in considerazione dalla Commissione in fase di redazione dello schema di codice dei contratti pubblici.

In quella sede è stata prodotta una bozza di documento elaborato sulla scorta di quelli già presentati dalla RPT in sede di audizione presso Camera e Senato, riservandosi di integrarlo successivamente, a seguito di consultazione interna alla Rete.

Il documento integrato previa consultazione interna pone l'attenzione in particolar modo ai seguenti principi:

- centralità dell'attività di progettazione e presenza nel codice di un Capo/Sezione dedicato;
- limitazione del ricorso all'appalto integrato sulla base di parametri obiettivi e non generici, come previsto nell'attuale codice dei contratti pubblici;
- chiara distinzione fra le attività rimesse agli Uffici tecnici delle stazioni appaltanti (programmazione, verifica, vigilanza e gestione dell'opera nell'intero ciclo di vita della stessa) e quelle rimesse ai professionisti tecnici esterni (progettazione ed attività a questa connesse);
- ridefinizione della qualificazione delle stazioni appaltanti mirando alla riduzione numerica delle stesse mediante incentivi all'utilizzo di centrali di committenza.

A conclusione dell'audizione, il Consiglio di Stato ha poi indetto una consultazione pubblica "lampo" da remoto, assegnando come termine il 10 agosto, affinché gli *stakeholders* qualificati possano presentare contributi per la redazione del nuovo decreto legislativo.

In allegato si trasmette il contributo inoltrato dalla Rete Professioni Tecniche sulla base delle osservazioni pervenute da parte del Gruppo "Lavori Pubblici".

In conclusione, si rappresenta il massimo impegno profuso per vigilare e contribuire in fase di

CONSIGLI NAZIONALI:

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI E FISICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI - GEOMETRI E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI

Sede: Via di San Nicola da Tolentino 18, 00187 Roma – tel: 06.44234487

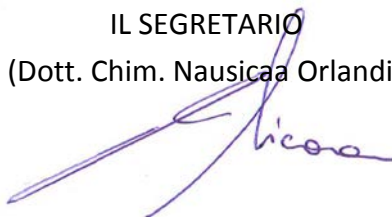
info@reteprofessionitecniche.it – info@pec.reteprofessionitecniche.it

Associazione costituita con atto notarile in data 26/06/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562 - CF 97767480581

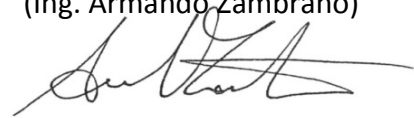
redazione dell'articolato normativo e regolamentare, in modo che le proposte della Rete possano tradursi in normativa chiara ed utile per le categorie professionali.

Cordiali saluti.

IL SEGRETARIO
(Dott. Chim. Nausicaa Orlandi)



IL COORDINATORE
(Ing. Armando Zambrano)



All.:

- Nota RPT - Consultazione Pubblica Codice Contratti;

CONSIGLI NAZIONALI:

**ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI E FISICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI - GEOMETRI
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI**

Sede: Via di San Nicola da Tolentino 18, 00187 Roma – tel: 06.44234487

info@reteprofessionitecniche.it – info@pec.reteprofessionitecniche.it

Associazione costituita con atto notarile in data 26/06/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562 - CF 97767480581

Ill.mo Franco Frattini
Presidente del Consiglio di Stato
commcodappalti@giustizia-amministrativa.it

Prot. n. 372/2022

Roma, 5 agosto 2022

Oggetto: Memoria RPT - Legge 21 giugno 2022, n. 78 recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici” – Consultazione pubblica da remoto sulla riforma del codice degli appalti presso il Consiglio di Stato.

Illustrissimo Presidente,

con la presente siamo a trasmettere alla Sua cortese attenzione la memoria RPT relativa alla consultazione pubblica indetta dal Consiglio di Stato sulla redazione dello schema di decreto legislativo in materia di appalti.

Cordiali saluti.

IL COORDINATORE
(Ing. Armando Zambrano)



CONSIGLI NAZIONALI:

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI – CHIMICI E FISICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI – GEOMETRI
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI

Sede: Via di San Nicola da Tolentino 18, 00187 Roma – tel: 06.44234487

info@reteprofessionitecniche.it – info@pec.reteprofessionitecniche.it

Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581



Legge 21 giugno 2022, n. 78

Delega al Governo in materia di contratti pubblici

**Consultazione pubblica sulla riforma del codice degli
appalti**

Commissione mista in Consiglio di Stato

Roma, 5 agosto 2022

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

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

**FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI CHIMICI E DEI
FISICI**

**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**

Sommario

| | |
|--|-----------|
| <u>Premessa</u> | 2 |
| <u>1. La creazione di un tavolo tecnico che consenta la costante partecipazione delle professioni tecniche al processo di creazione delle regole che interessano l'esercizio delle varie attività professionali.</u> | 3 |
| <u>2. Semplificazione normativa e ricorso alle normativa tecnica UNI</u> | 4 |
| <u>3. Centralità del Progetto</u> | 5 |
| <u>3.1 Qualità e corrispettività delle prestazioni professionali.</u> | 5 |
| <u>3.2. La centralità della progettazione sul modello del PNRR.</u> | 6 |
| <u>3.3. Il superamento delle migliori al progetto posto a base di gara.</u> | 10 |
| <u>3.4. La concorrenza per il mercato nella selezione dei professionisti tecnici</u> | 10 |
| <u>4. Sussidiarietà dei professionisti per la semplificazione dell'attività della Pubblica Amministrazione</u> | 12 |

Premessa

Tra gli impegni assunti dal Governo italiano per l'attuazione del PNRR, nel quadro delle c.d. "riforme abilitanti" figura la revisione dell'attuale Codice dei contratti pubblici, il quale, come si rileva nello stesso PNRR", ha causato diverse difficoltà attuative.

La riforma ha una parola d'ordine: semplificazione.

L'esperienza passata ha mostrato l'impossibilità di regolamentare ogni dettaglio di questa materia e la necessità di addivenire ad una disciplina che contenga norme più generali capaci di indirizzare l'azione dell'amministrazione senza tuttavia irrigidirla.

Per tale motivo, obiettivo prioritario della riforma è il recepimento norme delle tre Direttive UE (2014/23, 24 e 25), integrandole esclusivamente nelle parti che non siano *self-executing*, anche sulla base di una comparazione con la normativa adottata in altri Stati membri dell'Unione europea.

Molti dei principi e criteri direttivi enunciati all'art. 1, co. 2, della legge di delega richiamano altrettante proposte formulate dalla Rete delle Professioni Tecniche nel corso degli ultimi anni, e nello specifico:

- a) divieto di *gold plating*: stretta aderenza alle direttive europee mediante introduzione o mantenimento di livelli di regolazione minimi previsti delle direttive (art. 1, co. 2, lett. a);
- b) ridefinizione della qualificazione delle stazioni appaltanti mirando alla riduzione numerica delle stesse mediante incentivi all'utilizzo di centrali di committenza (art. 1, co. 2, lett. c);
- c) semplificazione delle procedure sottosoglia (art. 1, co. 2, lett. e);
- d) semplificazione normativa in merito a programmazione e localizzazione delle opere, nonché del dibattito pubblico (art. 1, co. 2, lett. o);
- e) semplificazione procedure di approvazione dei progetti per opere pubbliche attraverso lo snellimento dei livelli di progettazione e la razionalizzazione della composizione dell'attività del CSLP (art. 1, co. 2, lett. q);
- f) semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori, valorizzando competenze tecniche e professionali (art. 1, co. 2, lett. s);

- g) individuazione di ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere ad automatismo nella valutazione delle offerte ai fini dell'utilizzo del criterio del prezzo più basso (art. 1, co. 2, lett. t);
- h) individuazione ipotesi di affidamento congiunto della progettazione ed esecuzione lavori (art. 1, co. 2, lett. ee);
- i) estensione metodi di risoluzione alternative delle controversie, anche in fase esecutiva (art. 1, co. 2, lett. ll).

Per la categoria delle professioni tecniche, i profili di maggiore interesse legati alla riforma in esame sono i seguenti:

1. La creazione di un tavolo tecnico che consenta la costante partecipazione delle professioni tecniche al processo di creazione delle regole che interessano l'esercizio delle varie attività professionali

La regolamentazione delle fasi di aggiudicazione ed esecuzione dei contratti pubblici si caratterizza per la stretta connessione fra profili giuridici e tecnici. Il mondo delle professioni tecniche, che con queste regole è destinato a confrontarsi quotidianamente, alla luce dell'esperienza acquisita e della profonda conoscenza dei problemi del settore, è in grado di apportare un contributo tecnico qualificato e di rilevante importanza nella loro predisposizione (per tutte si pensi alla progettazione ed alla definizione delle regole di qualificazione delle imprese).

Molti dei criteri della delega toccano direttamente la progettazione ed in genere l'esercizio delle professioni tecniche.

È importante, quantomeno durante il percorso di predisposizione delle norme delegate, creare le condizioni per un confronto periodico e costante per la stesura di regole condivise e di qualità sotto il profilo tecnico.

2. Semplificazione normativa e ricorso alla normativa tecnica UNI

Il primo criterio direttivo della delega ribadisce e rafforza il divieto di *“gold-plating”* (stretta aderenza alle direttive europee) mentre si sottolinea l’inderogabilità del sistema delle tutele del lavoro e della sicurezza, presidiate anche a livello costituzionale.

L’esperienza anche recente insegna che il binomio “Decreto delegato – Regolamento attuativo” richiede una fase di gestazione certamente incompatibile con i tempi imposti PNRR.

Del pari, non risulta avere raggiunto l’effetto sperato (anche per la sovrapposizione di riforme normative) la c.d. *“soft law”* dell’ANAC.

Sul piano normativo, la delega - lett. a) - impone una norma *“snella”* e la *“ridefinizione del regime della disciplina secondaria”*.

Sotto tale aspetto:

- è opportuno non svilire l’esperienza che la P.A. e gli operatori economici hanno acquisito nella gestione delle procedure in base al D.Lgs. n. 50/2016 e dunque operare su tali disposizioni semplificandole ma non “dismettendo” l’impianto del codice vigente. Un nuovo testo disancorato dal passato imporrebbe un percorso di assimilazione incompatibile con i tempi di attuazione del PNRR ed anche con le esigenze di deflazione del contenzioso;
- è necessario ripristinare uno specifico Capo/Sezione all’interno del nuovo codice che riporti le norme dedicate agli incarichi di progettazione nonché ai concorsi;
- è necessario valorizzare la posizione del Responsabile Unico del Procedimento (non a caso figura peculiare e di alta professionalità) nella regolamentazione degli aspetti di dettaglio del procedimento (ad esempio facendo ricorso alla *“disposizione di servizio”* che già disciplina il procedimento di esecuzione del contratto). Ciò nell’ottica anche di una maggiore definizione delle competenze interne agli Uffici tecnici delle Stazioni appaltanti, ai quali – come verrà meglio specificato nel prosieguo – è opportuno venga rimessa esclusivamente l’attività di

- programmazione, monitoraggio, vigilanza e gestione dell'opera, mentre l'attività di progettazione e tutte quelle a questa connesse è appropriato che vengano affidate a professionisti esterni;
- la previsione di una etero-integrazione della norma generale con la norma tecnica su base volontaria UNI che copre già gran parte dei profili tecnici delle prestazioni garantendone idonei standard di qualità. In questo modo sarebbe possibile assicurare (nella predisposizione della norma generale) il dovuto equilibrio fra gli interessi coinvolti e nel contempo la rapidità di aggiornamento della norma UNI che la integra sul piano tecnico;

3. Centralità del Progetto

3.1 Qualità e corrispettività delle prestazioni professionali

La centralità della progettazione delle opere pubbliche è un principio informatore di tutte le leggi in materia di contratti (in particolare di lavori) pubblici. Occorre recuperarne integralmente la portata depotenziata dall'introduzione di una serie di eccezioni stratificatesi nel tempo.

La delega pone rimedio ad alcune di tali criticità prevedendo ad esempio (lett. l) il *“divieto di prestazione gratuita delle attività professionali, salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione;”*. Non si comprendono quali possano essere i casi di eccezionalità tali da infrangere il principio che il lavoro professionale vada sempre remunerato, tuttavia è necessario precisare il contesto eccezionale, di pubblico interesse e il principio emergenziale e di unicità, nel quale sarebbe possibile ricorrere alla gratuità della prestazione che non potrà comunque riguardare attività di progettazione.

Tale principio (dell'onerosità della prestazione ovvero, meglio, della non gratuità) si lega ad un doppio ulteriore principio: 1) quello della concorrenza fra operatori (difficilmente tutelabile in presenza di prestazioni gratuite) e 2) quello della qualità della prestazione.

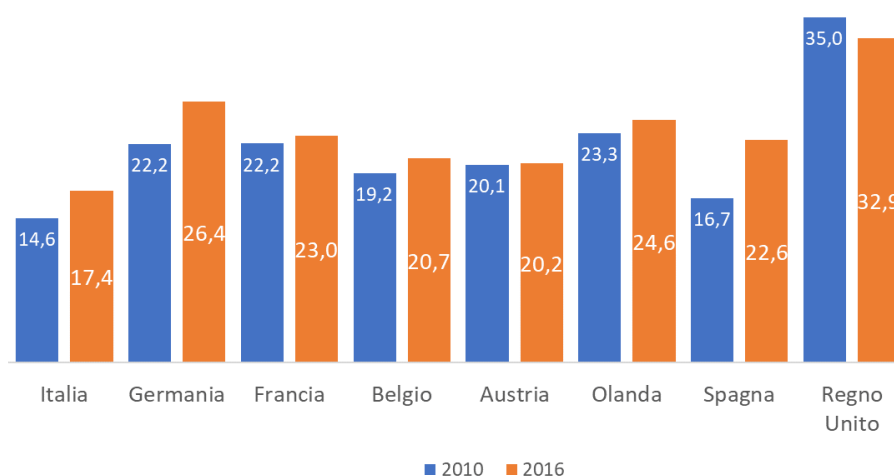
Rispetto a quest'ultimo resta fermo, tra i principi per l'affidamento e l'esecuzione degli appalti pubblici, quello relativo alla necessità di garantire “la qualità delle prestazioni”. Da qui l'aggancio al c.d. *“equo compenso”*, definito dall'art. 19-*quaterdecies*, comma 2, D.L. 16 ottobre 2017, n. 148 (conv. dalla L. 4 dicembre 2017, n. 172), con riferimento alle prestazioni professionali rese dai professionisti, come il compenso *“proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione [legale], tenuto conto dei parametri previsti”*. Proprio in virtù di

detta previsione, diverse Regioni hanno emanato leggi regionali che estendono a tutte le categorie professionali il diritto all'equo compenso nelle procedure di affidamento ad evidenza pubblica, ancorandolo alle tabelle dei corrispettivi del Decreto Parametri, già commisurati al livello qualitativo delle prestazioni. E ciò, tenendo anche in considerazione che il comma 3 della stessa disposizione sopra citata ha introdotto l'obbligo per la pubblica amministrazione, in attuazione dei principi di trasparenza, buon andamento ed efficacia delle proprie attività, di garantire il principio dell'equo compenso in relazione alle prestazioni rese dai professionisti.

Non si tratta di scontrarsi con il principio di concorrenza ma di conformarsi ad esso evitando che l'uso generalizzato della prestazione apparentemente gratuita (ma che potrebbe essere caratterizzata da un ritorno "indiretto" e non immediatamente individuabile) si scontri con la necessità di trasparenza ed imparzialità dell'agire pubblico spesso operando in danno degli operatori economici.

3.2. La centralità della progettazione sul modello del PNRR

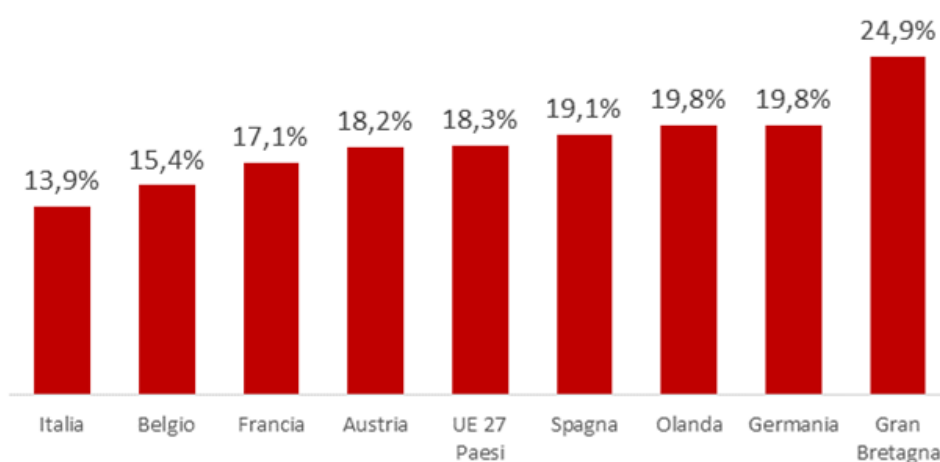
L'Italia è tra i principali paesi europei quello con la più bassa incidenza del costo dei servizi tecnici sul costo complessivo delle opere. Difatti sebbene dal 2010 al 2016, l'incidenza dei costi dei servizi tecnici sul costo totale dell'opera sia aumentata di circa 3 punti percentuali (passando dal 14,6% al 17,4%), oggi giorno risulta ancora inferiore al 20%, a fronte di una media europea che supera di diversi punti percentuali la suddetta soglia.



Fonte
Elaborazione Centro Studi Cni su dati Eurostat

In aggiunta, comparativamente a livello europeo, anche il fatturato italiano del comparto dei Servizi di architettura e ingegneria e altri servizi tecnici e risulta essere più basso della media europea (13,9% contro i 18,3% della media europea).

Fatturato del comparto servizi di ingegneria e architettura in %
degli investimenti in costruzioni, anno 2020



Di contro l'Italia è il paese europeo con i maggiori costi delle opere pubbliche e con tempi di realizzazione delle stesse notevolmente superiore alla media europea. Nel 2018, risulta sostanzialmente invariata la media dei tempi di realizzazione delle opere (4,4 anni contro i 4,5 del 2014). Si riduce la durata di realizzazione delle opere più piccole e, al contrario, si allungano i tempi di realizzazione delle opere più grandi (superiori ai 50 milioni di euro). Anche i tempi di attraversamento si riducono, passando, in linea generale, dal 61% al 54% (in particolar modo per le opere di importo inferiore ai 5 milioni di euro).

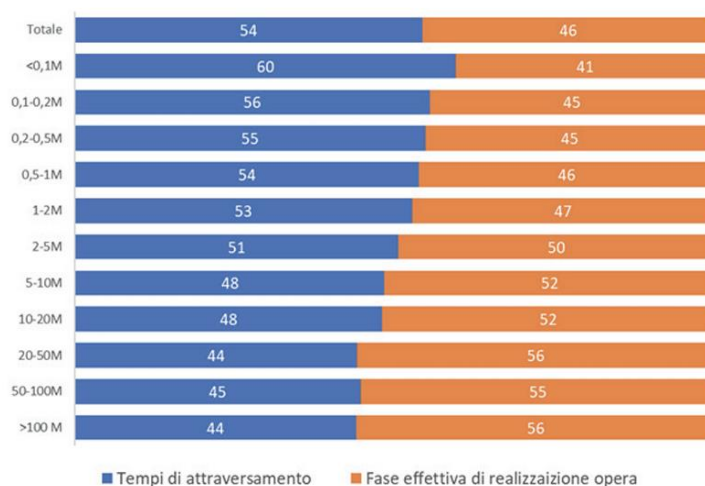
Tempo medio di realizzazione opere pubbliche
in Italia per importi >100 milioni di euro

Nel 2009
11 anni

Nel 2014
14 anni

Nel 2019
15 anni

Tempi di attraversamento* in % sul totale dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche, 2017



*Tempi impiegati dalla PA per l'espletamento di procedure autorizzative e di attività di verifica

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Nuvec banca dati BDU

Il protrarsi dei tempi di esecuzione dei lavori non dipendono dunque dalla prestazione progettuale ma dall'affievolimento della sua centralità. Da qui, la necessità di ribadire la necessità di un Capo/Sezione dedicato alla centralità della progettazione, agli incarichi di progettazione ed ai concorsi.

È necessario valorizzare la qualità architettonica e quella tecnico-funzionale della progettazione posta a base di gara in quanto presidio di un'opera di qualità che, in quanto tale, non può essere intaccata da esigenze sottese alla logica imprenditoriale dell'appaltatore.

D'altra parte il PNRR promuove il disegno di un approccio nuovo rispetto alla progettazione, la realizzazione e la gestione di un'infrastruttura, mettendo al centro la sostenibilità e l'innovazione in

tutte le sue principali accezioni, estendendo tale principio ed attenzione anche all'efficientamento dei processi di trasporto e logistica funzionali alle varie fasi del progetto di realizzazione e di manutenzione ordinaria dell'opera, seppur non di diretta competenza della Stazione Appaltante (ma tuttavia qualificanti in termini di impatto sostenibile dell'opera stessa, per un punto di equilibrio tra territorio, imprese, committenza pubblica e istituzioni autorizzative). Attraverso l'innovazione e lo sviluppo infrastrutturale, infatti, è possibile perseguire obiettivi ambientali e, al tempo stesso, ridurre i costi operativi, aumentare la produttività e l'efficienza, la sicurezza sul lavoro, l'inclusione e l'accessibilità.

La duplice sfida è, pertanto:

- 1) la individuazione di quelle progettualità che dal punto di vista tecnico e qualitativo possano soddisfare questi criteri, anche indirizzando le Stazioni Appaltanti a selezionare i propri operatori economici con criteri che favoriscano sostenibilità e innovazione,
- 2) al tempo stesso, rendere più efficiente il processo approvativo, anche attraverso mirati strumenti di semplificazione.

Per recuperare tale centralità, anche sulla scorta dell'esperienza legata all'attuazione del PNRR, si propone:

- l'inserimento nell'articolato del codice di un Capo/Sezione dedicata agli incarichi di progettazione ed ai concorsi, ed in particolare prevedere l'obbligo di estendere il sistema del concorso di progettazione a due gradi nella realizzazione di tutte le opere puntuali, urbane e territoriali che abbiano destinazione culturale, sociale e di servizi di pubblica utilità e/o interagiscono con il contesto dello spazio urbano o abbiano quale finalità la conservazione e la valorizzazione del patrimonio storico nonché tutte le opere che incidono sul sistema di relazione con il paesaggio o con l'equilibrio del sistema ambientale naturalistico, in coerenza con il dettato dell'art. 9 della Carta Costituzionale;
- la generalizzazione della facoltà di procedere (senza motivazione del RUP) alla riduzione dei livelli progettuali (da tre a due);
- l'introduzione di un progetto di fattibilità tecnica economica "rafforzato" (PFTE) sul modello di quello introdotto per il PNRR dalle linee guida del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, che ricomprenda tutte le informazioni necessarie per definire le caratteristiche dell'opera e contenga tutti gli elaborati previsti

per il livello definitivo, ivi incluse le relazioni specialistiche: non solo tutte le indagini e le diagnosi volte a definire le caratteristiche ingegneristiche e di sicurezza, ma anche la Relazione sulla sostenibilità della stessa, ovvero la sua efficienza energetica e il contributo che deve portare ai target di decarbonizzazione. I nuovi contenuti del PFTE, e più in generale per le nuove prestazioni, occorre riconsiderare ed adeguare i contenuti del Decreto “Parametri”.

- qualificazione specifica dei progettisti in base alle specifiche attività di competenza rese nell’ambito dell’attività di progettazione;
- migliorare gli attuali livelli di controllo (verifica e validazione) sulla progettazione;
- limitazione del ricorso all’appalto integrato e procedere a tale limitazione sulla base di parametri obiettivi e non generici (contenuto innovativo o tecnologico) in quanto l’appalto integrato coinvolgendo l’appaltatore nella predisposizione della progettazione ne “inquina” la neutralità. Come visto non è con una progettazione “veloce” che si risolvono i problemi della celerità nell’esecuzione delle opere pubbliche. Difatti, anche la stessa Legge delega n. 11/2016, aveva previsto, fra i principi ed i criteri direttivi, la lett. oo) che, dopo aver enunciato il principio di massima valorizzazione della fase progettuale negli appalti pubblici, imponeva una radicale limitazione del ricorso all’appalto integrato *“tenendo conto in particolare del contenuto innovativo o tecnologico delle opere oggetto dell’appalto [...]”*.

Tale principio ha trovato poi pieno compimento all’art. 59, co.1-bis, D.Lgs. 50/2016, il quale recita che *“Le stazioni appaltanti possono ricorrere all’affidamento della progettazione esecutiva e dell’esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo dell’amministrazione aggiudicatrice nei casi in cui l’elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell’appalto sia nettamente prevalente rispetto all’importo complessivo dei lavori”*.

Sarebbe ulteriormente opportuno prevedere il ricorso all’appalto integrato ponendo a gara non già un progetto preliminare bensì almeno un Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica (prossimo al definitivo) “spinto”, i cui contenuti dovranno necessariamente essere integrati da elaborati contenenti sviluppi progettuali grafici e scrittografici che di

norma attengono alla (al completamento della) progettazione definitiva ed alla progettazione esecutiva.

Sarebbe, infine, necessario chiarire che il progetto acquisito nell'ambito di un appalto integrato debba contenere, in ogni caso, tutti gli elaborati specialistici previsti per il livello di progettuale, appositamente redatti da professionisti abilitati;

- l'espressa conferma che il progetto esecutivo prevede almeno le medesime relazioni specialistiche contenute nel progetto definitivo;
- introduzione di incentivi con premialità (temporali ed economiche) per le opere in cui il progetto sia acquisito mediante concorso di progettazione;

3.3. Il superamento delle migliori al progetto posto a base di gara

Sempre nell'ottica della valorizzazione della centralità del progetto è necessario un intervento riformatore che elimini la possibilità di apportare migliorie al progetto posto a base di gara.

Le migliorie (in disparte il contezioso insorto in merito alla loro perimetrazione) sono contraddittorie rispetto al concetto di definitività del progetto quantomeno per quanto concerne i profili tecnico progettuali propriamente intesi.

3.4. La concorrenza per il mercato nella selezione dei professionisti tecnici

Appurato che il ruolo degli Uffici tecnici delle Stazioni appaltanti dovrebbe circoscriversi alle fondamentali attività di programmazione, verifica, vigilanza e gestione dell'opera nell'intero ciclo di vita della stessa, si manifesta la preoccupazione dovuta al fatto che la legge delega non abbia definito il riparto di competenze fra gli Uffici in questione – dei quali si richiama l'importanza in ordine alle attività sopra elencate – ed il ruolo dei professionisti tecnici esterni relativo alla progettazione ed alle altre attività ad essa connesse.

Risulta opportuno, quindi, delineare chiaramente - così come attualmente previsto nel vigente codice dei contratti pubblici - le competenze come sopra esposte.

Sul punto, anche la precedente Legge delega n. 11/2016 aveva previsto, alla lett. rr), *"[...] il divieto, al fine di evitare conflitti di interesse, dello svolgimento contemporaneo dell'attività di validazione con quella di progettazione; al fine di incentivare l'efficienza e l'efficacia nel perseguimento della*

realizzazione e dell'esecuzione a regola d'arte, nei tempi previsti dal progetto e senza alcun ricorso a varianti in corso d'opera, è destinata una somma non superiore al 2 per cento dell'importo posto a base di gara per le attività tecniche svolte dai dipendenti pubblici relativamente alla programmazione della spesa per investimenti, alla predisposizione e controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici, di direzione dei lavori e ai collaudi, con particolare riferimento al profilo dei tempi e dei costi, escludendo l'applicazione degli incentivi alla progettazione". Principio "esploso" dal legislatore delegato all'art. 113, cod. contr., secondo il quale "le amministrazioni aggiudicatrici destinano ad un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento modulate sull'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle stesse esclusivamente per le attività di programmazione della spesa per investimenti, di valutazione preventiva dei progetti, di predisposizione e di controllo delle procedure di gara e di esecuzione dei contratti pubblici, di RUP, di direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, di collaudatore statico ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti [...]".

L'elevazione della soglia di valore per procedere ad affidamento diretto (139.000 Euro) ha sostanzialmente vanificato la limitazione posta dall'art. 95 comma 3 D.Lgs. n. 50/2016 il quale esclude(va) il ricorso al prezzo più basso per gli appalti non affidati in via diretta ponendo per questi ultimi la soglia di valore di € 40.000. In pratica. La celerità di tale criterio rispetto a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa è evidente tanto da essere stato adottato da alcune normative speciali (ad esempio la normativa per la ricostruzione ovvero quella commissariale ex DL 32/2019 e 76/2020) quale criterio "base" per l'aggiudicazione dei servizi anche sopra soglia.

Nel caso dei servizi di ingegneria ed architettura il criterio del prezzo più basso non è idoneo per la selezione di un progettista e comunque dovrebbe essere quantomeno presidiato da forme obbligatorie di verifica della congruità dell'offerta in relazione alla complessità e qualità della progettazione richiesta e non ai parametri di cui all'art. 95 commi 4 e 5 D.LGS. n. 50/2016 (costo della manodopera; l'economia del processo di fabbricazione ecc.) che non sono calibrati sul servizio tecnico progettuale.

È opportuno anche prevedere nella revisione del sistema di qualificazione degli operatori economici l'eliminazione di requisiti di qualsiasi natura che si basano su limitazioni temporali e migliorare le condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici e delle concessioni degli operatori economici di

piccole e medie dimensioni evitando il ricorso ad ingiustificati requisiti quantitativi e promuovendo la divisione in lotti funzionali e prestazionali.

4. Sussidiarietà dei professionisti per la semplificazione dell'attività della Pubblica Amministrazione

L' art. 5 della Legge 81/2017 (c.d. *Jobs act* del lavoro autonomo) ha delegato il Governo ad individuare *“gli atti delle amministrazioni pubbliche che possono essere rimessi anche alle professioni organizzate in ordini o collegi in relazione al carattere di terzietà di queste”*, introducendo, quindi, nell'ordinamento il principio di sussidiarietà, in base al quale i professionisti tecnici possano realmente divenire braccio operativo della PA, utili a velocizzare e semplificare l'azione della stessa.

Tale principio, però, nonostante sia stato sancito dalla legge, risulta, ad oggi, in gran parte disatteso o comunque applicato al di sotto delle sue potenzialità.

Senza aggravii di costo per lo Stato, la sussidiarietà consentirà di erogare servizi rapidi e di qualità in una prospettiva di recupero di efficienza della struttura pubblica indispensabile per dare attuazione ad un processo di semplificazione amministrativa indispensabile.

Sussidiarietà e competenza possono essere le chiavi di volta di un disegno riformatore, volto alla semplificazione e sostenuto dalle professioni su molteplici versanti.