

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE IN MATERIA DI RIFORMA DEGLI APPALTI E DELLE CONCESSIONI

Risposta alla consultazione a cura di Leopoldo Freyrie, presidente del

CNA  CONSIGLIO NAZIONALE
PPC DEGLI ARCHITETTI
PIANIFICATORI
PAESAGGISTI
E CONSERVATORI



presso il Ministero della Giustizia

via di Santa Maria dell'Anima 10
00186 Roma | Italia
tel +39.06.6889901 | fax +39.06.6879920
direzione.cnappc@archiworld.it
direzione.cnappc@archiworldpec.it
www.awm.it

1. OBIETTIVI DELLE CONSULTAZIONI E MODALITÀ DI SVOLGIMENTO

Coerentemente con quanto previsto dal comma 2 della Legge delega in materia di appalti e concessioni approvata il 14 gennaio 2016¹, il Governo intende consultare le principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa.

La finalità delle consultazioni è di raccogliere, in riferimento ai temi di maggiore rilevanza, opinioni e suggerimenti ai fini dell'esercizio delle deleghe.

In particolare la presente consultazione mira a:

- a) selezionare, nell'ambito delle disposizioni a recepimento non vincolato delle Direttive, quelle ritenute di particolare rilevanza per i soggetti consultati, anche alla luce dei contenuti della Legge delega;
- b) selezionare, nell'ambito dei criteri di delega che si riferiscono ad ambiti o materie non disciplinati in modo specifico e puntuale dalle Direttive, quelli ritenuti di particolare rilevanza per i soggetti consultati;
- c) ricevere osservazioni e suggerimenti specifici sui possibili contenuti della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni, sia in riferimento al recepimento delle tre Direttive europee, sia in riferimento al riordino della disciplina nazionale vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Si invitano, dunque, i soggetti consultati a rispondere alle domande che seguono.

I contributi dovranno essere inviati **entro il 31 gennaio 2016** all'indirizzo di posta elettronica **dagl.consultazioneappalti@pec.governo.it**

Non saranno considerati i contributi:

- pervenuti in forma anonima;
- non attinenti con l'oggetto di questa consultazione;
- pervenuti con modalità diverse da quelle indicate in questo documento;
- inviati oltre il termine sopra indicato.

¹ "Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture".

Una volta terminata questa prima consultazione, ne sarà svolta una seconda avente ad oggetto i suggerimenti ricevuti in merito ai contenuti della nuova disciplina, con particolare riguardo a quelli riferiti ai temi più significativi. Nel corso della seconda consultazione saranno svolti uno o più incontri volti ad approfondire tali suggerimenti.

I contributi forniti nel corso di entrambe le consultazioni saranno utilizzati ai fini dell'attuazione delle deleghe, senza obbligo per il Governo di adeguarsi alle indicazioni pervenute e di fornire un riscontro puntuale ad ogni soggetto consultato.

Al termine delle consultazioni saranno pubblicati sul sito del Governo: una sintesi dei dati delle consultazioni, i contributi scritti pervenuti, una sintesi dei principali temi emersi durante la seconda consultazione.

2. DOMANDE

1) Ordinare, dalla più importante alla meno importante, le seguenti disposizioni a recepimento facoltativo delle Direttive 2014/24/UE (Appalti), 2014/25/UE (Utilities) e 2014/23/UE (Concessioni)

1 = più importante

È possibile attribuire lo stesso punteggio a più disposizioni

Ordine importanza	Sintesi oggetto disposizioni Direttive	Rif. normativo Direttive
2	Operatori economici	Art. 19 par. 2 appalti; Art. 37 par. 2 utilities; Art. 26 par. 2 concessioni
5	Appalti e concessioni riservati	Art. 20 par. 1 appalti; Art. 38 par. 1 utilities; Art. 24 concessioni
2	Regole applicabili alle comunicazioni	Art. 22 par. 4 e 6 appalti; Art. 40 par. 4 e 6 utilities; Art. 29 par. 1 concessioni
1	Scelta delle procedure	Art. 26 par. 5 appalti
2	Procedura ristretta	Art. 28 par. 4 appalti
2	Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione	Art. 32 par. 1 e Art. 26 par. 6 appalti; Art. 44 par. 5 e art. 50 utilities
3	Cataloghi elettronici	Art. 36 par. 1 appalti; Art. 54 par. 1 utilities
3	Attività di centralizzazione delle committenze e centrali di committenza	Art. 37 par. 1 appalti; Art. 55 par. 1 utilities
4	Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri diversi	Art. 39 par. 2 appalti; Art. 57 par. 2 utilities
1	Suddivisione degli appalti in lotti	Art. 46 paragrafi 3 e 4 appalti; Art. 65 paragrafi 3 e 4 utilities
4	Raggruppamento degli avvisi relativi agli appalti aggiudicati	Art. 50 par. 2 appalti; Art. 70 par. 2 utilities
1	Principi generali (Selezione dei partecipanti)	Art. 56 par. 2 appalti; Art. 76 par. 7 utilities
1	Motivi di esclusione	Art. 57 appalti, par. 3 e 4; Art. 80, par. 1, c. 3 utilities; Art. 38 concessioni

2	Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato	Art. 64 par. 1 appalti
1	Criteri di aggiudicazione dell'appalto	Art. 67 par. 2 appalti; Art. 82 par. 2 utilities
2	Subappalto	Art. 71 appalti; Art. 88 utilities; Art. 42 concessioni
2	Affidamento sulla capacità di altri soggetti (Avvalimento)	Art. 63 appalti; Art.79 utilities
3	Principi per l'aggiudicazione degli appalti	Art. 76 par. 2 appalti; Art. 93 par. 2 utilities
5	Appalti riservati per determinati servizi	Art. 77 par. 1 appalti; Art. 94 par. 1 utilities
5	Recepimento e disposizioni transitorie	Art. 90 appalti; Art. 106 par. 2 utilities

2) Ordinare, dal più importante al meno importante, i seguenti criteri di delega:

1 = più importante

È possibile attribuire lo stesso punteggio a più criteri

Ordine importanza	Sintesi oggetto criterio delega	Rif. normativo DDL
5	Specifica disciplina dei servizi sostitutivi di mensa	Art. 1, comma 1, lett. d)
1	Disciplina applicabile ai contratti sotto soglia e disciplina per l'esecuzione di lavori, servizi e forniture in economia Pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e i contratti di concessione sotto la soglia	Art. 1, comma 1, lett. g) Art. 1, comma 1, lett. ii)
2	Procedure in materia di protezione civile	Art. 1, comma 1, lett. l)
1	Riordino e semplificazione disciplina dei contratti relativi ai beni culturali	Art. 1, comma 1, lett. o)
3	Sistema amministrativo e sanzionatorio di premialità e penalità per la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive e per la violazione di norme del codice	Art. 1, comma 1, lett. q), n. 5)
1	Requisiti capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale degli operatori economici	Art. 1, comma 1, lett. r)
3	Modalità e individuazione soggetti per la determinazione annuale dei costi standardizzati	Art. 1, comma 1, lett. v)
2	Introduzione sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti presso ANAC	Art. 1, comma 1, lett. bb)
1	Misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera	Art. 1, comma 1, lett. ee)
2	Revisione della disciplina di affidamento degli incarichi di collaudo a dipendenti pubblici	Art. 1, comma 1, lett. nn)
1	Revisione sistema di validazione progetti	Art. 1, comma 1, lett. rr)
2	Razionalizzazione ed estensione forme di partenariato pubblico privato	Art. 1, comma 1, lett. ss)
2	Revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici (Misure di premialità)	Art. 1, comma 1, lett. uu)
5	Casi in cui l'ANAC può subordinare la partecipazione, l'affidamento di subappalti e la stipulazione dei relativi contratti alla necessità che il curatore o l'impresa in concordato si avvalgano di un altro operatore in possesso dei requisiti richiesti	Art. 1, comma 1, lett. vv), n. 6)
2	Metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale (procedure amministrative)	Art. 1, comma 1, lett. aaa)
3	Revisione e razionalizzazione del rito abbreviato	Art. 1, comma 1,

		lett. bbb)
1	Valorizzazione delle esigenze sociali, di sostenibilità ambientali e stabilità occupazionale	Art. 1, comma 1, lett. ddd) e lett. ggg)
2	Pubblicità e trasparenza delle procedure anche per affidamenti in house	Art. 1, comma 1, lett. eee)
5	Disciplina transitoria per concessioni autostradali	Art. 1, comma 1, lett. mmm)
3	Dibattito pubblico	Art. 1, comma 1, lett. qqg)
5	Revisione del piano generale dei trasporti	Art. 1, comma 1, lett. sss)

3) Indicare eventuali ulteriori criteri di delega (specificando i relativi riferimenti normativi) che si ritengono di particolare rilevanza, nonché ulteriori temi, non inclusi nelle tabelle delle domande 1) e 2), ritenuti particolarmente rilevanti per la definizione della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni.

Art. 1, co 1, lett oo) – valorizzazione della fase progettuale negli appalti pubblici e nei contratti di concessione di lavori promuovendo la qualità architettonica e tecnico - funzionale

Il criterio è finalizzato alla valorizzazione della fase progettuale negli appalti pubblici e nelle concessioni di lavori attraverso la promozione della qualità architettonica e tecnico-funzionale, anche attraverso lo strumento dei concorsi di progettazione, la limitazione del ricorso all'appalto integrato ai casi in cui l'appalto o la concessione di lavori abbiano per oggetto opere per le quali siano necessari lavori o componenti caratterizzati da notevole contenuto innovativo o tecnologico che superino in valore il 70 per cento dell'importo totale dei lavori, la previsione di norma della messa a gara del progetto esecutivo, l'esclusione dell'affidamento dei lavori sulla base della sola progettazione di livello preliminare, l'esclusione, per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e di tutti i servizi di natura tecnica, del ricorso al solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta.

Art. 1, co 1 lett. hh) – creazione presso l'ANAC di un albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici di appalti pubblici e contratti di concessione

Prevedere al riguardo criteri specifici per i componenti della commissione giudicatrice, che dovrebbe essere composta unicamente di persone fisiche indipendenti dai partecipanti al concorso di progettazione, specificando che qualora ai partecipanti a un concorso di progettazione è richiesta una particolare qualifica professionale, almeno due terzi dei membri della commissione giudicatrice debba possedere tale qualifica o una qualifica equivalente.

Art. 1 co 1, lett ccc) – miglioramento delle condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici e dei contratti di concessione per le PMI, per i giovani professionisti anche attraverso il divieto di aggregazione artificiosa degli appalti e l'obbligo di motivazione della mancata suddivisione in lotti

Il criterio è finalizzato al miglioramento delle condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, anche con riferimento ai servizi di architettura e ingegneria e agli altri servizi professionali dell'area tecnica, specificando che i soggetti interessati siano anche i piccoli e medi operatori economici ed i giovani professionisti. In particolare si ricorda come lo statuto del Lavoro Autonomo appena approvato dal CDM preveda misure specifiche all'art. 7 Art. 7 (Informazioni e accesso agli appalti pubblici)

Le nuove linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura all'ingegneria (Determinazione n. 4 del 25 febbraio 2015) dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), e in particolare la relazione AIR che accompagna tale documento, affrontano proprio tali aspetti relativi alle difficoltà di accesso al mercato da parte dei giovani professionisti e degli studi di minore dimensione.

Art. 1, co 1, lett ll) – rafforzamento delle funzioni di organizzazione di gestione e di controllo della stazione appaltante sull'esecuzione delle prestazioni, attraverso verifiche effettive e non meramente

documentali, con particolare riguardo ai poteri di verifica e intervento del responsabile del procedimento, del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione del contratto.

Il principio prevede il rafforzamento delle suddette funzioni, anche per i controlli volti a verificare l'ottemperanza delle misure di mitigazione e di compensazione, delle prescrizioni in materia ambientale, paesaggistica, storico-architettonica, archeologica e di tutela della salute umana, impartite dagli enti e dagli organismi competenti, prevedendo un adeguato sistema sanzionatorio nei casi di controlli lacunosi ovvero di omessa vigilanza.

A

4) In riferimento ai temi individuati come più rilevanti in risposta alle domande 1), 2) e 3), fornire osservazioni e suggerimenti specifici sui contenuti della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni, seguendo lo schema che segue.

a) Argomento (esempio: subappalto)

b) Riferimenti normativi a criteri di delega (eventuale)

c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.

1

- a) ARGOMENTO: Individuazione tra le definizioni generali di lavori in edilizia che ricomprendano anche la riorganizzazione urbanistica
- b) RIFERIMENTI NORMATIVI A CRITERI DI DELEGA Art. 1 comma 1 lett b) DDL
- c) OSSERVAZIONI E SUGGERIMENTI SUI CONTENUTI: Nel rispetto del principio di coordinamento con le disposizioni in materia di protezione e tutela ambientale e paesaggistica, di valutazione degli impatti ambientali, di tutela e valorizzazione dei beni culturali e di trasparenza e anticorruzione, da inserire una esplicita previsione ove si stabilisca che le disposizioni si applichino anche all'aggiudicazione di contratti di lavori di edilizia e di trasformazione e ristrutturazione urbanistica. Tale disposizione sarebbe conforme e coerente con le vigenti disposizioni di cui al DPR 380/2001

2

- a) ARGOMENTO: Definizioni e criteri per gli appalti misti
- b) RIFERIMENTI NORMATIVI A CRITERI DI DELEGA Art. 1 comma 1 lett gg) DDL – Art. 3 comma 4 direttiva 24/2014
- c) OSSERVAZIONI E SUGGERIMENTI SUI CONTENUTI: Nel caso di appalti misti in cui le diverse parti costitutive dell'appalto sono oggettivamente non separabili, le norme applicabili dovrebbero essere determinate in funzione dell'oggetto principale dell'appalto. È pertanto opportuno precisare in che modo le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero stabilire se le diverse parti siano separabili o meno. Andrebbe specificato, per gli appalti misti, che la documentazione progettuale e la sua validazione costituisce la prova oggettiva atta a giustificare e a motivare l'esigenza di concludere un appalto unico, stante i motivi di carattere sia tecnico che economico contenuti in tale documentazione. Nel caso di appalti misti che

possono essere separati, sempre in base alla documentazione progettuale e alla sua validazione, potranno essere aggiudicati appalti separati per le parti separate dell'appalto misto, nel qual caso le disposizioni applicabili a ciascuna parte separata dovrebbero essere determinate esclusivamente in funzione delle caratteristiche dell'appalto specifico.

3

- a) ARGOMENTO: Valore stimato per gli appalti
- b) RIFERIMENTI NORMATIVI A CRITERI DI DELEGA Art. 5 direttiva 24/2014
- c) OSSERVAZIONI E SUGGERIMENTI SUI CONTENUTI: A fronte del valore stimato dell'appalto, dovrebbe essere inserita esplicita previsione di legge con cui si sancisca che la stazione appaltante può effettuare spese solo se sussista apposito impegno contabile registrato e l'attestazione della copertura finanziaria. Tale precetto di carattere imperativo mira ad impedire che la stazione appaltante assuma un'obbligazione senza rendersi conto del suo ammontare e senza conoscere se e come farvi fronte. La finalità è la regolarità e il buon andamento finanziario della stazione appaltante, in funzione dell'interesse pubblico all'equilibrio economico, e quindi al buon andamento di una Pubblica Amministrazione, in un quadro di certezza e di trasparenza che ha fondamento costituzionale nell'art. 97.

4

- a) ARGOMENTO: programmazione per le stazioni appaltanti
- b) RIFERIMENTI NORMATIVI A CRITERI DI DELEGA Art. 1 comma 1 lett bb) DDL
- c) OSSERVAZIONI E SUGGERIMENTI SUI CONTENUTI: prevedere, nell'ambito della programmazione, l'uso di metodi e strumenti telematici di modellazione elettronica e informativa per l'edilizia e le infrastrutture, con la previsione di un periodo di formazione obbligatoria per i dipendenti della P.A. di durata triennale, tesa all'acquisizione ed alla necessaria dimestichezza di nozioni e dati tecnici. E' quindi da prevedere un periodo di sperimentazione di tali tecniche almeno triennale prima di renderlo obbligatorio

5

- a) ARGOMENTO: individuazioni tra gli operatori economici di professionisti in forma singola ed associata
- b) RIFERIMENTI NORMATIVI A CRITERI DI DELEGA Art. 19 dir. 24/2014; Art. 37 dir. 25/2014; Art. 26 dir. 23/2014
- c) OSSERVAZIONI E SUGGERIMENTI SUI CONTENUTI: Individuare una nozione di «operatori economici» in senso ampio, in modo da comprendere qualunque persona e/o ente che offre sul mercato la realizzazione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi, a

prescindere dalla forma giuridica nel quadro della quale ha scelto di operare, specificando esplicitamente all'interno di tale nozione i liberi professionisti singoli e associati nelle forme delle società tra professionisti e nelle forme del contratto di rete tra professionisti di cui all'art. 42 del D.L. 78 del 2010. La giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee non conosce deroghe al principio secondo cui l'attività professionale, nella misura in cui ha una valenza economica, è attività di impresa, quale che sia la professione intellettuale coinvolta, a prescindere, cioè, dalla natura complessa e tecnica dei servizi forniti e il rango dei valori cui si collega (cfr., sui medici, caso Pavlov, 12 settembre 2000, C-180-184/98, punto 77; sugli spedizionieri doganali, Commissione c. Italia, 18 giugno 1998, C-35/96, punto 36; sugli avvocati, caso Wouters, 19 febbraio 2002, C-309/99, punti 44-49, e caso Arduino, 19 febbraio 2002, C-35/99; sugli esperti contabili, caso Ordine degli esperti contabili, 28 febbraio 2013, C-1/12). In base a tale giurisprudenza, la nozione di impresa comprende "qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico della detta entità e dalle modalità del suo finanziamento" e "costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato". La definizione, con l'inserimento esplicito tra gli operatori economici dei liberi professionisti singoli e associati nelle forme delle società tra professionisti e nelle forme del contratto di rete tra professionisti di cui all'art. 42 del D.L. 78 del 2010 sarebbe quindi coerente e conforme alla giurisprudenza comunitaria.

6

- a) ARGOMENTO: criteri qualitativi per la composizione della commissione giudicatrice e con riferimento ai concorsi di progettazione
- b) RIFERIMENTI NORMATIVI A CRITERI DI DELEGA Art. 1 comma 1 lett hh) DDL
- c) OSSERVAZIONI E SUGGERIMENTI SUI CONTENUTI: Prevedere al riguardo criteri specifici per i componenti della commissione giudicatrice, che dovrebbe essere composta unicamente di persone fisiche indipendenti dai partecipanti al concorso di progettazione, specificando che qualora ai partecipanti a un concorso di progettazione è richiesta una particolare qualifica professionale, almeno due terzi dei membri della commissione giudicatrice debba possedere tale qualifica o una qualifica equivalente.

7

- a) ARGOMENTO: termini specifici con riferimento ai concorsi di progettazione
- b) RIFERIMENTI NORMATIVI A CRITERI DI DELEGA Art. 47 dir. 24/2014
- c) OSSERVAZIONI E SUGGERIMENTI SUI CONTENUTI: Prevedere una formulazione esplicita relativamente ai concorsi di progettazione, stabilendo che il termine per l'invio dell'offerta (progetto) non può essere stabilita in un tempo inferiore a 60 giorni.

- a) ARGOMENTO: Requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi di partecipazione alle gare di servizi di architettura ed ingegneria
- b) RIFERIMENTI NORMATIVI A CRITERI DI DELEGA Art. 1 comma 1 lett r) DDL
- c) OSSERVAZIONI E SUGGERIMENTI SUI CONTENUTI: La crisi economica, che ha particolarmente colpito il settore dei lavori pubblici, negli ultimi anni ha di fatto impedito alla stragrande maggioranza di professionisti di conseguire o anche di conservare il possesso di requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi, determinando un mercato dei lavori pubblici sempre più riservato ad un numero molto limitato di soggetti erogatori di servizi di architettura e ingegneria. Requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi di partecipazione alle gare di servizi di architettura ed ingegneria coerenti con l'andamento del mercato, e tesi a rispettare il principio della più ampia partecipazione sono:
 - a) fatturato globale per servizi di architettura ed ingegneria espletati negli ultimi sette esercizi antecedenti la pubblicazione del bando, per un importo variabile tra 1 e 2 volte l'importo a base d'asta;
 - b) avvenuto espletamento negli ultimi dieci anni di servizi di architettura ed ingegneria, relativi a lavori appartenenti ad ognuna delle classi e categorie dei lavori cui si riferiscono i servizi da affidare, individuate sulla base delle elencazioni contenute nelle vigenti tariffe professionali, per un importo globale per ogni classe e categoria pari ad almeno una volta l'importo stimato dei lavori cui si riferisce la prestazione, calcolato con riguardo ad ognuna delle classi e categorie;
 - c) avvenuto svolgimento negli ultimi dieci anni di un servizio di architettura ed ingegneria, relativi ai lavori, appartenenti ad ognuna delle classi e categorie dei lavori cui si riferiscono i servizi da affidare, individuate sulla base delle elencazioni contenute nelle vigenti tariffe professionali, per un importo totale non inferiore ad un valore compreso fra 0,40 e 0,80 volte l'importo stimato dei lavori cui si riferisce la prestazione, calcolato con riguardo ad ognuna delle classi e categorie e riferiti a tipologie di lavori analoghi per dimensione e per caratteristiche tecniche a quelli oggetto dell'affidamento;
 - d) numero medio annuo del personale tecnico utilizzato negli ultimi cinque anni (comprendente i soci attivi, i dipendenti, i consulenti su base annua iscritti ai relativi albi professionali, ove esistenti, e muniti di partiva IVA e che firmino il progetto, ovvero firmino i rapporti di verifica del progetto, ovvero facciano parte dell'ufficio di direzione lavori e che abbiano fatturato nei confronti della società offerente una quota superiore al cinquanta per cento del proprio fatturato annuo, risultante dall'ultima dichiarazione IVA, e i collaboratori a progetto in caso di soggetti non esercenti arti e professioni), in una misura pari ad almeno una volta le unità stimate nel bando per lo svolgimento dell'incarico. Anche qui si rammenta la recente approvazione da parte del CDM dello Statuto del lavoro autonomo