

Estratto da Circolare CNI n. 812/XVIII del 13/10/2016

...omissis...

Punti delle Linee Guida, che rappresentano le principali novità introdotte dal testo:

- Cap. II (Principi generali), Par. 4 "Cauzione provvisoria e coperture assicurative":

Richiamando quanto precedentemente disposto dall'art. 268 del DPR 207/2010, viene elencato fra i principi fondamentali quello secondo cui *"la stazione appaltante può chiedere soltanto la prestazione di una copertura assicurativa per la responsabilità civile professionale, per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di competenza ma **non anche la c.d. cauzione provvisoria per i concorrenti agli incarichi di progettazione, redazione del piano di sicurezza e coordinamento e dei compiti di supporto al RUP** (art. 93, comma 10)".*

- Cap. II, Par. 5 "Distinzione progettazione ed esecuzione":

Assurge a principio generale quello secondo cui *"gli appalti relativi ai lavori sono affidati, ponendo **a base di gara il progetto esecutivo**, il cui contenuto garantisce la rispondenza dell'opera ai requisiti di qualità predeterminati e il rispetto dei tempi e dei costi previsti" (art. 59, comma 1 del Codice).*

Inoltre, stante il **divieto di ricorrere al cd. appalto integrato** al di fuori di determinati casi specifici (i.e. affidamento a contraente generale, finanza di progetto, affidamento in concessione, partenariato pubblico privato, contratto di disponibilità), ANAC conferma la non applicabilità di tale divieto agli appalti relativi ai settori speciali (dato il mancato richiamo dell'art. 59, comma 1 da parte degli artt. 114 e ss. del Codice); tuttavia, a tale proposito l'Autorità chiarisce che: *"È da ritenersi principio generale, come tale applicabile anche nei settori speciali, qualora si ricorra ad appalto integrato, che **il progettista deve essere adeguatamente qualificato in relazione al servizio che si intende allo stesso affidare**".*

- Cap. III (Indicazioni operative), Par. 1 "Operazioni preliminari":

Il nuovo quadro normativo pone sullo stesso piano la progettazione interna, peraltro non più incentivata, ed esterna alle stazioni appaltanti, superando in tal senso quanto previsto dal d.lgs. n. 163/2006. Solo nell'ipotesi di **lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico ambientale paesaggistico, agronomico e forestale storico-artistico conservativo nonché tecnologico** (ex art. 23, comma 2, del Codice), è previsto il ricorso a **professionalità interne**

all'amministrazione che viene comunque ammesso solo "se viene accertata la presenza di personale in possesso di **idonea competenza in materia**, avendo cura di assicurare che in base alle caratteristiche dell'oggetto della progettazione venga garantita la **medesima qualità** che potrebbe essere raggiunta con la selezione di **progettisti esterni**". In assenza di tali figure, come noto, dovrà ricorrersi alla procedura del concorso di progettazione, di cui agli artt. 152 e ss. del Codice. Viene poi richiamato il principio secondo cui nel caso di ricorso **alla progettazione interna non potrà essere applicato l'incentivo del 2%**, stante il divieto introdotto all'art. 113, comma 2, del Codice, in attuazione di quanto previsto dalla legge delega n. 11/2016.

- Cap. III, Par. 2 "Determinazione del Corrispettivo":

Sono note le **criticità**, già evidenziate, in rapporto all'attuale formulazione dell'art. 24, comma 8, del Codice, in cui si rinvia ad un successivo decreto ministeriale di approvazione delle tabelle dei corrispettivi, fatta salva l'applicazione, in via transitoria, del previgente DM 143/2013 (per effetto dell'art. 216, comma 6). Il Codice prevede, infatti, che i "predetti corrispettivi **possono** essere utilizzati dalle stazioni appaltanti, ove motivatamente ritenuti adeguati quale criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo dell'affidamento", sollevando **evidenti dubbi interpretativi** circa l'obbligatorietà per le Stazioni appaltanti di applicare la richiamata normativa nel provvedere alla determinazione dei corrispettivi posti a base dell'affidamento.

A seguito dell'approvazione del **Decreto del Ministero della Giustizia 17 giugno 2016** ("Approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell'art. 24, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016"), le Linee Guida ANAC sono intervenute a fare chiarezza sul punto, confermando la tesi della RPT secondo cui l'applicazione dei cd parametri rappresenta un obbligo per le Stazioni appaltanti. Affermano, infatti, le Linee Guida (a pag. 8) che: "...fino a quando, in attuazione del disposto di cui all'art. 24, comma 8, il Ministro della giustizia non avrà approvato le nuove tabelle dei corrispettivi, **...per l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura e gli altri servizi tecnici, occorre fare riferimento ai criteri fissati dal decreto del Ministero della giustizia 17 giugno 2016** Ciò nel rispetto di quanto previsto dall'art. 9, comma 2, penultimo e ultimo periodo, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, così come ulteriormente modificato dall'art. 5 della legge n. 134/2012". **(par. 2.1)**

Inoltre, viene recuperato **(par. 2.2)** il principio, già previsto dalla Determinazione ANAC n. 4 del 25 febbraio 2015 in materia di SIA, secondo il quale: "Per motivi di trasparenza e correttezza è **obbligatorio** riportare nella documentazione di gara il procedimento adottato per il calcolo dei compensi posti.

*a base di gara, inteso come **elenco dettagliato delle prestazioni e dei relativi corrispettivi**. Ciò permette ai potenziali concorrenti di verificare la congruità dell'importo fissato, l'assenza di eventuali errori di imposizione o calcolo. Permette, inoltre, di accertare che il procedimento non produca tariffe superiori a quelle derivanti dal sistema precedente, oltre a rappresentare una misura minima a presidio della qualità della prestazione resa".*

Dal testo si evince, altresì, la necessità di procedere (anche in seguito all'adozione del citato decreto 17 giugno 2016) all'approvazione di un **ulteriore decreto attuativo** dell'art. 24, comma 8 del Codice dei Contratti Pubblici, in cui presumibilmente i contenuti del provvedimento verranno allineati a quanto previsto, in materia di livelli di progettazione, dall'emanando decreto di attuazione dell'art. 23, comma 3 del Codice (in corso di approvazione).

- Cap. III, Par. 5 "Attività di supporto alla progettazione":

Viene ribadito che la cd. **consulenza di ausilio** alla progettazione di opere pubbliche continua a non essere contemplata fra le attività di supporto alla progettazione anche nel nuovo quadro normativo. Ciò, specifica l'ANAC, "*discende dal principio generale in base al quale **la responsabilità della progettazione deve potersi ricondurre ad un unico centro decisionale, ossia il progettista***".

- Cap. IV (Affidamenti), Par. 1 "Affidamenti di incarichi di importo inferiore a 100.000 euro":

Al **Par. 1.2.2**, con riferimento sia alle indagini di mercato che alla procedura di istituzione di un **elenco di operatori** economici, di cui al precedente Par. 1.2.1, ANAC sottolinea che, nella scelta degli operatori economici da invitare "(...) vanno evitati riferimenti a principi di territorialità. Pertanto, nell'avviso di selezione dovranno essere indicati i requisiti minimi richiesti dalla stazione appaltante che consentano al professionista - tramite un elenco delle prestazioni effettuate negli anni precedenti - la dimostrazione del possesso di un'esperienza professionale adeguata alla tipologia e all'importo dell'incarico".

In aggiunta, al successivo **Par. 1.3** ("Affidamento di incarichi inferiori a 40.000 euro"), in caso di affidamento diretto (di cui all'art. 31, comma 8 e art. 36, comma 2 del Codice), si suggerisce che nel procedere alla definizione del ribasso il RUP provveda all'acquisizione di due preventivi, al fine di ottenere, "*un parametro di raffronto in ordine alla congruità dei prezzi offerti in negoziazione, in un'ottica di garanzia della qualità, nel giusto temperamento dell'economicità, della prestazione resa*".

- Cap. IV, Par. 2.1 "Affidamenti pari o superiori a 100.000 euro e fino alla soglia comunitaria".

Per gli affidamenti di valore compreso fra 100.000 e la soglia comunitaria, il Par. 2.1.2 stabilisce che, nel caso di utilizzo della procedura ristretta, *"in ogni caso deve essere previsto un incremento convenzionale premiante del punteggio attribuito, basato sulla presenza di uno o più giovani professionisti - vale a dire un professionista abilitato da meno di cinque anni all'esercizio della professione secondo le norme dello Stato membro dell'Unione Europea di residenza - nei gruppi concorrenti"*.

Viene stabilito, altresì, che *"Il criterio del sorteggio pubblico si ritiene ammissibile solo in caso di parità di punteggi attribuiti con le precedenti categorie di criteri"*.

- Cap. IV, Par. 2.2 "Affidamento di incarichi di importo superiore alla soglia di rilevanza comunitaria".

Relativamente a tale tipologia di affidamenti, le Linee Guida intervengono a precisazione del disposto di cui all'art. 157, comma 1 del Codice, ai sensi del quale *"(...) nel caso in cui il valore delle attività di progettazione, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione sia pari o superiore complessivamente alla soglia di cui all'articolo 35, l'affidamento diretto della direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione al progettista è consentito soltanto per particolari e motivate ragioni e ove espressamente previsto dal bando di gara della progettazione"*. A tale proposito, infatti, ANAC specifica che: **"La norma descrive un'eccezione e come tale dovrà essere adeguatamente motivata sulla base di particolari ragioni oggettivamente impeditive dell'affidamento mediante gara di entrambi i servizi"**.

Inoltre, quanto ai **requisiti generali di partecipazione** aventi ad oggetto la capacità **economico-finanziaria** dell'operatore economico (di cui all'art. 83, comma 4 del Codice), l'Autorità osserva che: *"Tra i requisiti dell'art. 83, comma 4, è previsto un fatturato minimo annuo, compreso un determinato fatturato minimo nel settore di attività oggetto dell'appalto e che il medesimo non possa comunque superare il doppio del valore stimato dell'appalto, salvo in circostanze debitamente motivate relative ai rischi specifici connessi alla natura dei lavori, servizi e forniture. Tuttavia, il secondo periodo dello stesso art. 83, comma 5, individua il fatturato annuo come un requisito a cui ricorrere solo a seguito di apposita motivazione".* Viene, altresì, rammentato che: *"L'Allegato XVII, parte I, lett. c) del Codice specifica, inoltre, che il fatturato (globale o specifico) minimo annuo può essere richiesto al massimo per gli ultimi tre esercizi disponibili, in base alla data di costituzione o all'avvio delle attività dell'operatore economico"*.

Quanto ai requisiti di capacità tecnica (di cui all'art. 83, comma 5 del Codice), individuati anche in relazione alla Parte II del succitato Allegato XVII al

Codice, è opinione di ANAC che "l'indicazione che si rinviene è nel senso di poter esigere l'elenco dei principali servizi effettuati negli ultimi tre anni nonché dei tecnici o degli organismi tecnici che facciano o meno parte integrante dell'operatore economico".

Inoltre, nonostante il quadro normativa attuale non faccia più riferimento a requisiti di partecipazione specifici per gli affidamenti dei SIA, ANAC afferma (al Par. 2.2.2.1 delle Linee Guida) che: "Tuttavia, in base alle disposizioni sopra richiamate, genericamente riferite agli appalti di servizi e di forniture è possibile individuare - tenuto conto della specificità dei servizi di ingegneria e di architettura, proprio in ossequio al principio di adeguatezza e attinenza e nel rispetto di quello di proporzionalità, (cfr. art. 83 del Codice che dall'art. 58 della Direttiva n. 2014/ 24/ UE) - i seguenti requisiti [che modificano in parte i requisiti previsti dall'art. 263 del previgente d.lgs. n.163/2006]:

a) il fatturato globale per servizi di ingegneria e di architettura, di cui all'art. 3, lett. vvvv) del Codice, espletati nei migliori tre esercizi dell'ultimo quinquennio antecedente la pubblicazione del bando, per un importo massimo pari al doppio (nel previgente quadro normativo da 2 a 4) dell'importo a base di gara. Le stazioni appaltanti possono anche valutare, in alternativa al fatturato, ai fini della prova della capacità economico finanziaria di richiedere un "livello adeguato di copertura assicurativa" contro i rischi professionali per un importo percentuale fissato in relazione al costo di costruzione dell'opera da progettare, così come consentito dall'art. 83, comma 4, lett. c) del Codice e specificato dall'allegato XVII, parte prima, lettera a).

b) l'avvenuto espletamento negli ultimi **dieci anni** di servizi di ingegneria e di architettura, di cui all'art. 3, lett. vvvv) del Codice, 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 variabile **tra 1 e 2 volte (nel previgente quadro normativo da 2 a 4)** l'importo stimato dei lavori cui si riferisce la prestazione, calcolato con riguardo ad ognuna delle classi e categorie;

c) l'avvenuto svolgimento negli ultimi **dieci anni di due servizi** di ingegneria e di architettura, di cui all'art. 3, lett. vvvv) del Codice, 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) per i soggetti organizzati in forma societaria (società di professionisti e società di ingegneria) **numero medio annuo del personale tecnico utilizzato negli ultimi**

tre anni (comprendente i soci attivi, i dipendenti e i consulenti con contratto di collaborazione coordinata e continuativa 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), in una misura proporzionata alle unità stimate nel bando per lo svolgimento dell'incarico e, al massimo, non superiore al doppio **(nel previgente quadro normativo da 2 a 4)**;

e) per i professionisti singoli e associati, **numero di unità minime di tecnici**, in misura proporzionata alle unità stimate nel bando per lo svolgimento dell'incarico e, al massimo, non superiore al doppio **!nel previgente quadro normativo da 2 a 4)**, da raggiungere anche mediante la costituzione di un raggruppamento temporaneo di professionisti".

In relazione a tale ultimo requisito, tuttavia, al **Par. 2.2.2.4** (ultimo capoverso) si sottolinea la necessità, per le Stazioni appaltanti, "di effettuare un'attenta valutazione in ordine alle unità minime richieste ai concorrenti. Tale analisi deve essere volta a bilanciare opportunamente l'esigenza di avere un organico idoneo per l'espletamento dell'incarico con la necessità di garantire la più ampia partecipazione alla gara".

- Cap. V "Classi, categorie e tariffe professionali".

Il tema delle "tariffe" torna attuale nel discutere dei **requisiti di qualificazione** per la partecipazione alla gara, la cui individuazione è ricalcata su quanto precedentemente disposto nella Determinazione n. 4 del 2015, inclusi i riferimenti alle classi e categorie di cui alla Legge 143/1949 ("Testo unico per la tariffa professionale degli onorari dell'ingegnere e dell'architetto").

- Cap. VI "Indicazioni sull'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo".

Al **Par. 1.1** "Elementi di valutazione", si richiama l'importante novità relativa all'introduzione, fra i **criteri di valutazione delle offerte**, delle "... e) prestazioni superiori ad alcuni o tutti i criteri ambientali minimi ovvero soluzioni progettuali che prevedano l'utilizzo di materiale rinnovabile, di cui all'allegato 1 al Decreto del Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 24 dicembre 2015, come modificato dal DM 24 maggio 2016, relativo alla determinazione dei punteggi premianti", adottato in attuazione dell'art. 34, Comma 3, del nuovo codice appalti. A tale riguardo, si rinvia alla disciplina del cd "Collegato ambientale" alla legge di stabilità 2015 (Legge n. 221/2015), con cui è stata introdotta **l'obbligatorietà**, per le Stazioni appaltanti, di contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali attraverso l'inserimento nei documenti di gara delle specifiche tecniche

e delle clausole contrattuali contenute nei decreti ministeriali sui CAM (Criteri Minimi Ambientali), adottati in attuazione del Piano di Azione Nazionale (PAN-GPP).

Tuttavia, in relazione al criterio "premiabile" (ex art. 95, comma 13 del Codice) basato sul superamento dei CAM, previsto dalla summenzionata lett. e), ANAC stabilisce che: *"Il punteggio attribuito dovrà essere **proporzionale** al numero e all'importanza (da valutarsi nel singolo caso di specie) dei criteri in ordine ai quali viene superato il criterio minimo" (Par. 1.2).*

Per quanto attiene ai **fattori ponderali** per ciascun criterio di valutazione, da indicare nel bando di gara, l'Autorità prescrive che tali fattori *"devono mantenersi all'interno di **parametri** da determinarsi anche **avendo riguardo al tipo di formula** prescelta. Più nello specifico non deve essere attribuito un punteggio elevato al prezzo nel caso in cui sia previsto l'utilizzo di formule che incentivino molto la competizione sui ribassi percentuali (es. **interpolazione lineare**) e viceversa non dovrà essere attribuito un punteggio ridotto nel caso di utilizzo di formule che disincentivino la concorrenza sul prezzo (es. **formula bilineare**)"*.

- Cap. VII "Verifica e validazione della progettazione".

Va segnalato, nonostante non rispondente in pieno alle richieste del CNI e della RPT, quanto previsto al **Par. 1.6** del Capitolo finale delle Linee Guida, il quale dispone che: *"... c) per i lavori di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35 e fino a un milione di euro, la verifica può essere effettuata dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti ove il progetto sia stato redatto da progettisti esterni o le stesse stazioni appaltanti dispongano di un **sistema interno di controllo di qualità** ove il progetto sia stato redatto da progettisti interni;*".

Pertanto, al di sotto di determinate soglie di valore rimane possibile lo svolgimento delle verifiche da parte degli uffici tecnici interni all'amministrazione, purché ricorrano le condizioni espressamente previste dall'Autorità a tutela di un adeguato livello di qualità della progettazione (fra esse, l'esistenza di un sistema di controllo di qualità interno alla P.A.).

Inoltre, ad ulteriore garanzia di terzietà e imparzialità del tecnico incaricato delle attività di verifica, al **Par. 1.8** ANAC ribadisce che: *"**Lo svolgimento dell'attività di verifica è incompatibile** con lo svolgimento, per il medesimo progetto, dell'attività di progettazione, del coordinamento della sicurezza della stessa, della direzione lavori e del collaudo (art. 24, comma 7). Sotto la soglia del milione di euro, il RUP può svolgere, pertanto, le funzioni di verifica preventiva del progetto, unicamente nei casi in cui non abbia svolto le funzioni di progettista. Il quadro normativo impone, altresì, di escludere che lo stesso possa svolgere funzioni di direttore lavori e di coordinatore della sicurezza laddove abbia svolto*

funzioni di verifica del progetto".

Quanto alle **procedure per l'affidamento esterno** delle attività di verifica preventiva, il **Par. 2.2**, richiamando l'applicabilità delle procedure previste per l'affidamento dei SIA, conferma che *"per affidamenti d'importo pari o superiore a 40.000 euro, l'unico criterio utilizzabile è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il rapporto qualità prezzo, come previsto dall'art.95, comma 3, lett. b)"*, proseguendo poi (**Par. 2.3**) nell'elencazione dei **requisiti minimi** (*"almeno i seguenti requisiti"*) che i bandi potranno prevedere per l'accesso alla relativa gara.

...omissis...