

A - AFFIDAMENTI DI INCARICHI PROFESSIONALI PER SERVIZI DI ARCHITETTURA E INGEGNERIA

1 – PREMESSA

La Delegazione Consultiva a base regionale sottopone alla Conferenza degli Ordini il presente documento quale "traccia" ed elemento di discussione e approfondimento da arricchire attraverso i contributi che saranno prodotti nel corso delle due prossime "Conferenze" in programma.

Le pubbliche amministrazioni, aggiudicano normalmente le gare relative a servizi tecnici di architettura e ingegneria secondo il criterio del prezzo più basso, oppure, nel caso di aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dando rilevanza percentuale al prezzo superiore rispetto agli altri elementi di valutazione.

Tale meccanismo di aggiudicazione porta a premiare i concorrenti che, pur sapendo di non poter realizzare la prestazione in conformità alle normativa vigente nel rispetto dei costi di produzione, decidono di acquisire comunque l'incarico offrendo ribassi "selvaggi", riservandosi, dopo la sottoscrizione del contratto, di ridiscutere le condizioni e di impugnare ogni punto appellabile con lo scopo di ridefinire il corrispettivo.

L'alternativa è la produzione di progetti scadenti e incompleti, privi di qualsiasi ricerca o sperimentazione sia nel campo della qualità dei materiali, sia ancor più, in quello della qualità architettonica.

E' conseguentemente indispensabile, a tutela dell'interesse pubblico, una profonda, sostanziale revisione del codice appalti che, sempre più, considera la realizzazione di opere pubbliche un processo meramente mercantile, anziché un fenomeno anzitutto sociale e culturale incentrato su innovazione e qualità, rispondente, in quanto bene di interesse collettivo, alle esigenze ed aspirazioni dei cittadini.

La "Delegazione" ritiene che l'obiettivo prioritario da perseguire debba essere la promozione della qualità del progetto e della realizzazione dell'opera pubblica, coniugandola con il contesto urbanistico e paesaggistico in una visione del futuro quale espressione del rispetto del passato.

A tale scopo, per l'immediato, fermo restando quale obiettivo prioritario la sostanziale modifica del codice appalti in merito ai criteri di assegnazione degli incarichi professionali, ritiene indispensabile mettere in atto tempestivamente misure di semplificazione degli atti, procedure e norme, assegnando ad ognuno degli attori delle trasformazioni pubbliche del territorio – pubblica amministrazione – progettista – impresa, il proprio specifico ruolo e cioè la programmazione dell'opera pubblica alla pubblica amministrazione, la progettazione ai progettisti e la realizzazione all'impresa.

2- – PROPOSTE

2.1 Aspetti generali

2.1.1 Bandi di gara

Predisposizione da parte delle Regioni, sentiti ANCI regionali e Federazioni regionali Ordini competenti, di bando tipo e modulistica unitari (curriculum, domanda di partecipazione, dichiarazioni, ecc.) a livello regionale per tipologia d'incarico (lavori pubblici – pianificazione – sicurezza – ecc.), con possibilità di

cambiare soltanto l'oggetto, l'importo e le referenze richieste, da applicarsi uniformemente da tutti gli Enti pubblici appaltanti.

Alcune regioni stanno predisponendo schemi di bando tipo regionali in materia di LL.PP.; tra questi, la Regione Veneto ha elaborato prime bozze di bandi relativi a:

- schema di avviso per la formazione di un elenco di professionisti ai fini dell'affidamento di incarichi di progettazione e attività tecnico-amministrative connesse di importo inferiore a € 100.000;
- schema di lettera di invito – disciplinare di gara per la procedura negoziata ai fini dell'affidamento di prestazioni di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di importo pari o inferiore a € 100.000;
- schema di bandi di gara a procedura aperta per prestazioni di servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura di importo superiore a e 100.000 e inferiore alla soglia comunitaria;
- schema di bandi di gara a procedura aperta di importo superiore alla soglia comunitaria;
- schema tipo di convenzione per l'affidamento di incarico professionale.

La Commissione congiunta Lavori Pubblici delle Federazioni degli Ordini degli architetti e ingegneri del Veneto sta analizzando tali documenti e proponendo una serie di modifiche, coerenti con le "Proposte" sopra evidenziate.

L'Ufficio di Presidenza invita la "Delegazione" e gli Ordini provinciali a trasmettere documentazione relativa ad analoghe iniziative sul medesimo tema allo scopo da predisporre un quadro comparativo dal quale estrapolare le ipotesi più coerenti con le "proposte".

- 2.1.2** Pubblicità dei bandi, oltre che mediante i consueti canali di diffusione, anche con contestuale comunicazione obbligatoria agli Ordini territorialmente competenti e, successivamente, dei relativi esiti (molte pubbliche amministrazioni non comunicano gli esiti neppure ai soggetti partecipanti).
- 2.1.3** Drastica riduzione e semplificazione del numero di documenti da produrre in sede di gara con l'introduzione della possibilità di una semplice dichiarazione, rinviando la loro produzione alla eventuale aggiudicazione.
- 2.1.4** Predisposizione di un esaustivo documento preliminare di programmazione dell'opera pubblica da redigersi a cura della stazione appaltante con la definizione di un importo congruo dei lavori, così come previsto dal nuovo Regolamento.
- 2.1.5** Definizione del corrispettivo professionale da porre in gara utilizzando come riferimento i minimi di tariffa, correttamente calcolati in base al D.M. 04.04.2001, senza sconti, omissioni, o detrazioni, con obbligo di allegare al bando la parcella quadro, a giustificazione della quantificazione economica di tutte le prestazioni richieste (la maggior parte dei bandi, per errori strumentali o in buona fede, definiscono importi di gara, senza dimostrazione del calcolo, nettamente inferiori a quelli di tariffa).
Offerta alle pubbliche amministrazioni di un servizio gratuito a cura delle Commissioni Tariffe degli Ordini, aperte ai R.U.P., per la determinazione del corretto importo di gara.
- 2.1.6** Esclusione dalle gare delle prestazioni relative alla sicurezza, da corrispondere integralmente secondo tariffa.

2.2 Requisiti di partecipazione

2.2.1 Abbassamento delle soglie minime dei livelli di qualificazione ovvero:

- fatturati minimi da 0,5 a 1 volta il valore del servizio e delle opere messe in gara, con riferimento esclusivamente alla classe e categoria e non alla specifica tipologia dell'opera;
- possesso dei requisiti economici e tecnici da parte dell'intero raggruppamento partecipante senza percentuali di suddivisione tra mandatario e mandanti;
- dotazione degli organici dei concorrenti pari a quelli definiti come necessari dal bando (secondo standard indicati dalle Regioni, sentite le Federazioni Regionali degli Ordini professionali interessati e l'ANCI regionali), per l'espletamento del servizio;
- esclusione per le gare di affidamento del servizio di progettazione dell'istituto dell'"avvalimento", tenuto conto che lo stesso è solo proposto dalla Comunità Europea;
- eliminazione del riferimento economico negli affidamenti conseguenti alle procedure di concorsi di progettazione e di idee; in subordine consentire al vincitore di poter acquisire tali riferimenti prima dell'affidamento.

L'art. 263 del Regolamento ha migliorato, ma non ancora sufficientemente, quanto previsto dall'art. 66 del D.P.R. n° 554/1999:

"I requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi di partecipazione alle gare sono definiti dalle stazioni appaltanti con riguardo:

- a) al fatturato globale per servizi di cui all'art. 252, espletati negli ultimi cinque esercizi antecedenti la pubblicazione del bando, per un importo variabile tra 2 e 4 volte l'importo a base d'asta;*
- b) all'avvenuto espletamento negli ultimi dieci anni di servizi di cui all'art. 252, relativi a lavori appartenenti ad ognuna delle classi e categorie dei lavori a cui si riferiscono i servizi da affidare, per un importo globale per ogni classe e categoria variabile tra 1 e 2 volte l'importo stimato dei lavori cui si riferisce la prestazione, calcolato con riguardo ad ognuna delle classi e categorie;*
- c) ... omissis ...*
- d) al numero medio annuo del personale tecnico utilizzato negli ultimi tre anni (comprendente i soci attivi, i dipendenti, i consulenti su base annua iscritti ai rispettivi albi professionali, ove esistenti, e muniti di P. IVA e che firmino il progetto e che abbiano fatturato nei confronti della società afferente una quota superiore al 50% del proprio fatturato annuo, e i collaboratori a progetto in caso di soggetti non esercenti arti e professioni, in misura variabile tra 2 e 3 volte le unità stimate nel bando per lo svolgimento dell'incarico."*

2.2.2 Abolire dai bandi la richiesta, sempre più frequente specie per la D.L., della cauzione provvisoria e definitiva in quanto *"E' illegittima, non essendo conforme alla normativa in materia di incarichi inerenti al servizio di progettazione, la previsione di un bando di gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria riguardanti la progettazione (preliminare, definitiva ed esecutiva) e la direzione dei lavori che richiede ai concorrenti, a pena di esclusione, la presentazione della cauzione provvisoria e di quella definitiva, oltre che della polizza di responsabilità civile professionale. La richiesta delle due tipologie di cauzioni, provvisoria e definitiva, in aggiunta alla polizza di cui all'art. 30, comma 5 della*

legge 109/94 (ora art. 111 D. Lgs. 163/06), determina infatti, un aggravamento degli oneri di accesso alla gara di appalto a carico del progettista del tutto ingiustificato” (Consiglio di Stato – Sezione V – Sentenza 13 marzo 2007 n° 1231).

Il Regolamento, in contrasto con la sopracitata sentenza del Consiglio di Stato, prevede all’art. 268, 1° comma *“Ai servizi di cui all’art. 252 (servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria), con esclusione della redazione della progettazione e del piano di sicurezza e di coordinamento, e ai compiti di supporto alle attività del responsabile del procedimento, si applicano le disposizioni previste dagli articoli 75 e 113 del codice”.*

- 2.2.3** Incentivare la partecipazione alle gare dei giovani professionisti, riservando, qualora giustificato dal tipo di opera oggetto di affidamento, un “bonus” di “n” punti ai raggruppamenti con presenza di un giovane professionista (max 35 anni con non più di cinque anni di iscrizione all’Albo professionale), inteso nella sua qualità di progettista.

Art. 260 (concorsi) comma 6 del Regolamento: *“Ai sensi dell’art. 110 comma 1, ultimo periodo del codice, le stazioni appaltanti valutano, in via prioritaria l’opportunità di prevedere la presenza, tra i firmatari della proposta progettuale, di ALMENO un professionista laureato, abilitato da meno di cinque anni all’esercizio della professione secondo le norme dello Stato membro dell’Unione Europea di residenza.”*

(Vedasi anche Allegato M per quanto riguarda le gare)

2.3 Procedure, metodi e criteri di valutazione

- 2.3.1** L’aggiudicazione al massimo ribasso è la procedura di gara più rapida e più semplice in quanto il rischio di contenzioso in fase di gara è ridotto, data la mancanza di significativi elementi contestabili e quindi difficilmente all’amministrazione possono essere imputate responsabilità nella scelta dell’aggiudicatario. Per contro, questa apparente semplicità si paga però nelle fasi successive, perché sono frequenti i contenziosi; i tempi di esecuzione dell’incarico spesso si allungano; le prestazioni risultano nella maggior parte dei casi insufficienti, incomplete e non rispettose della normativa vigente, con conseguenti ripercussioni negative nella successiva fase di esecuzione dei lavori. In definitiva sostanza il metodo di aggiudicazione al prezzo più basso non permette di individuare il progettista più capace ed affidabile, bensì quello “che costa meno”.

Si propone pertanto l’utilizzazione del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, con opportuni correttivi rispetto all’attuale formulazione, per privilegiare sempre la qualità, da valutare con ridotti margini di discrezionalità e non con il prezzo.

Art. 266 comma 4 del Regolamento:

“Le offerte sono valutate con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, prendendo in considerazione i seguenti criteri:

- a) adeguatezza dell’offerta secondo quanto stabilito al comma 1, lettera b), punto 1) (n° massimo di 3 servizi relativi a interventi ritenuti dal concorrente significativi...);*
- b) caratteristiche metodologiche dell’offerta desunte dalla illustrazione delle modalità di svolgimento delle prestazioni oggetto dell’incarico;*

- c) *ribasso percentuale unico indicato nell'offerta economica;*
- d) *riduzione percentuale indicata nell'offerta economica con riferimento al tempo.*”

2.3.2 Assegnazione alla componente prezzo, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, di un peso massimo del 15÷20% rispetto al punteggio complessivo.

Art. 266 comma 5 del Regolamento:

“I fattori ponderali da assegnare ai criteri di cui al comma 4 sono fissati dal bando di gara e possono variare:

per il criterio a): da 20 a 40

per il criterio b): da 20 a 40

per il criterio c): da 10 a 30

per il criterio d): da 0 a 10

2.3.3 Attribuzione del punteggio al prezzo, con qualsiasi criterio di aggiudicazione, secondo il sistema del prezzo soglia previsto dall'art. 83, comma 2 del D. Lvo n° 163/2006 e s.m.i., adottando come “soglia” la media delle offerte e assegnando il medesimo punteggio a tutte le offerte con sconto superiore o uguale alla “soglia”; tale criterio è ipotizzato anche dall'Autorità di Vigilanza nella determinazione n° 2 del 25 febbraio 2009 *“... Con riferimento alla ponderazione dei criteri di valutazione si rammenta che il Codice, recependo una disposizione comunitaria, consente di stabilire una soglia (art. 83, comma 2). Per l'attribuzione del punteggio per il prezzo, al fine di disincentivare l'offerta dei ribassi elevati, si potrebbe fare riferimento, ai sensi della norma sopracitata, in luogo del ribasso massimo, ad un ribasso soglia pari alla media dei ribassi offerti”*.

2.3.4 Offerta anomala: applicazione dell'art. 86, secondo comma: *“... le stazioni appaltanti valutano la congruità delle offerte in relazione alle quali sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, sono entrambi superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara”*.

Viste le oggettive difficoltà di valutazione della congruità nel campo della progettazione, si propone di escludere automaticamente, in quanto da ritenersi anomale, tutte le offerte i cui punteggi, per tutti gli elementi di valutazione, siano pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara.

In alternativa: individuazione di tetto massimo di riduzione in relazione alla tipologia di intervento.

Art. 266 (modalità di svolgimento della gara), comma 1, lettera c) punto 1:

“ribasso percentuale unico, definito con le modalità previste dall'art. 262, comma 3, in misura comunque non superiore alla PERCENTUALE che deve essere fissata nel bando in relazione alla tipologia dell'intervento.

2.3.5 Elemento tempo adeguato per la progettazione (in linea con gli standard europei), di norma non assoggettabile al ribasso, se non per comprovati motivi di urgenza in quanto la riduzione del tempo è uno dei criteri più discutibili: comprimere i tempi dedicati alla fase progettuale non ha alcun senso a fronte delle lungaggini amministrative e burocratiche necessarie per giungere alla programmazione e all'avvio della realizzazione dell'opera; crediamo inoltre che

ci sarebbe da indagare su quei bandi dove in pochissimi giorni deve essere realizzata la progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva.

Introduzione di una soglia massima di riduzione dei tempi di progettazione previsti dal bando (10/20%).

2.3.6 Merito tecnico

2.3.6.1 Relazione metodologica: ridefinire le modalità di formulazione della relazione metodologica prevedendo moduli e contenuti standard (disposti dalle Regioni, sentiti ANCI e rappresentanti regionali Ordini professionali interessati) per tipologie d'opera, al fine di renderle effettivamente comparabili, riducendo al minimo la discrezionalità del R.U.P. e della relativa Commissione aggiudicatrice.

2.4 Concorsi di progettazione e di idee

Nonostante il comma 5 dell'art. 91 del D. Lgs. stabilisca che *"Quando la prestazione riguardi la progettazione di lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo, nonché tecnologico, le stazioni appaltanti valutano in via prioritaria l'opportunità di applicare la procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee"*, l'utilizzo della procedura del concorso, in Italia, è ancora troppo lontana dalla media degli altri Paesi della Comunità Europea.

Massiccia infatti è la tendenza, soprattutto per interventi sotto soglia, ad escludere tale modalità, spesso perché ritenuta lunga, onerosa e passibile di facili ricorsi.

Peraltro, la partecipazione al concorso di progettazione risulta, allo stato, eccessivamente onerosa per i concorrenti a causa, principalmente, delle esorbitanti richieste di elaborati e visualizzazioni da parte degli Enti banditori, nonché dei requisiti di partecipazione, mentre il Concorso di idee, oltre che proporzionalmente ancora più oneroso, si traduce spesso in un inutile lustro alle P.A., senza sfociare in esiti concreti.

L'Ufficio di Presidenza

Giuseppe Cappochin

Fulvio Fraternali