



**Emergenza Idrogeologica:  
Semplificazione affidamenti Servizi di  
progettazione tecnica**

**Documento condiviso dal Tavolo Tecnico “Lavori Pubblici”  
della RPT, nella seduta del 12 Febbraio 2015**

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

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

**CONSIGLIO NAZIONALE CHIMICI**

**CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E  
DOTTORI FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E  
GEOMETRI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI**

**CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI**

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

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

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE  
TECNOLOGI ALIMENTARI**

## INDICE

Premessa	Pag. 2
1. Affidamento dei servizi di progettazione tecnica a liberi professionisti	“ 3
2. I limiti dell'appalto integrato	“ 5
3. Snellire le procedure per l'accesso ai finanziamenti	“ 6
4. Conclusioni	“ 7

## Premessa

---

Con l'art.9 del DL n°133/2014, convertito con legge 164/2014, è stata introdotta la semplificazione degli affidamenti di lavori, relativi ad interventi di mitigazione del rischio idrogeologico (e non solo), prevedendo il ricorso allo strumento della procedura negoziata sino alla soglia comunitaria, in deroga alle procedure ordinarie determinate dal D.Lgs. 163/2006 e ss.mm.ii.

L'obiettivo del legislatore è stato quello di consentire la veloce realizzazione dei lavori sopra indicati, per i quali viene ravvisata **“l'estrema urgenza”** ai sensi dell'art.57 comma 6. Non sono previste, invece, analoghe misure di semplificazione per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria relativi ai lavori individuati dallo stesso articolo 9.

Il provvedimento punta soprattutto alla progettazione affidata a dipendenti della pubblica amministrazione o, previa convenzione, a soggetti pubblici e privati, ivi comprese società in house delle amministrazioni centrali dello Stato, dotate di specifica competenza tecnica.

In realtà, il provvedimento non esclude il ricorso a tutti i soggetti di cui all'art.90 comma 1 del D.Lgs.163/2006. Tuttavia, una lettura poco attenta del provvedimento potrebbe indurre le stazioni appaltanti a limitare, se non proprio ad escludere del tutto, gli affidamenti a soggetti esterni alla pubblica amministrazione, come i liberi professionisti.

# 1. Affidamento dei servizi di progettazione tecnica a liberi professionisti

---

Al fine di superare i dubbi sopra espressi, si suggerisce l'emanazione di una **circolare** finalizzata a chiarire le modalità per lo snellimento delle procedure negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria a soggetti esterni alla P.A., per la realizzazione dei lavori di cui all'art.9 del DL n°133/2014, convertito con legge 164/2014.

Tale circolare, oltre a riportare aspetti operativi relativi alla stipula delle convenzioni di cui all'art.7 comma 4 del sopra citato DL 133/2014, potrebbe richiamare e trattare, per l'affidamento ad operatori economici esterni alla P.A., il ricorso a procedure già previste dal D.Lgs.163/2006, come quelle di cui all'art.125, comma 11, il quale consente l'**affidamento diretto di servizi**, nel caso di prestazioni i cui compensi stimati siano inferiori a 40.000 euro, ed il **cottimo fiduciario**, nel caso di prestazioni i cui compensi stimati siano inferiori alla soglia di cui al comma 9 dello stesso articolo 125. Al fine di garantire maggiore trasparenza nelle procedure di cottimo fiduciario, si suggerisce il ricorso alla procedura negoziata, ma con invito rivolto ad almeno 15 operatori economici (previa manifestazione di interesse o costituzione albo di fiducia). Una più ampia partecipazione a suddetti cottimi, rispetto a quella prescritta dallo stesso art.125 (almeno 5), oltre a garantire maggiore trasparenza, in linea con i più recenti orientamenti europei, rende applicabile lo scarto automatico dell'offerta anomala, ai sensi dell'art.124 comma 8 del D.Lgs.163/2006, scongiurando il rischio di ribassi eccessivi, che comprometterebbero la qualità delle prestazioni professionali.

Tutto ciò, senza imporre il ricorso ad altre deroghe al codice dei contratti, promuoverebbe la semplificazione degli affidamenti ad operatori economici esterni alla P.A. e la conseguente velocizzazione della fase relativa alla progettazione.

Per importi stimati superiori, gli affidamenti dovranno essere eseguiti ovviamente con procedura aperta.

L'opportunità di offrire alle pubbliche amministrazioni la possibilità di ricorrere ai liberi professionisti è determinata dalla necessità di garantire maggiore qualità nella fase progettuale, che ancora oggi, nonostante gli sforzi del legislatore, si conferma l'anello debole del ciclo dell'appalto dei lavori pubblici. Continua infatti il sistematico ricorso alle varianti in corso d'opera, con il conseguenziale notevole incremento dei costi derivanti anche dal frequentissimo contenzioso, legato inevitabilmente alle carenze dei progetti posti a base di gara. Tale fenomeno è più frequente laddove il progetto viene redatto dagli stessi dipendenti delle stazioni appaltanti, i quali sono costretti a dividere il tempo a disposizione tra gli adempimenti di ordinaria amministrazione e la progettazione di opere pubbliche. Ciò, da un lato, provoca l'inevitabile rallentamento dell'istruttoria delle pratiche correnti, con inevitabili riflessi negativi sull'economia del Paese (*sono noti a tutti i danni dovuti ai ritardi cronici della burocrazia*), e, dall'altro, produce una progettazione non sempre in linea con gli standard di qualità, la quale alimenta una serie di contenziosi che vedono sistematicamente le pubbliche amministrazioni soccombere alla legittime domande risarcitorie degli operatori economici, esponendo, di fatto, a notevoli responsabilità amministrative ed erariali gli stessi dipendenti che hanno redatto i progetti, in mancanza di mezzi e strumenti idonei (hardware, software, ecc.) e di adeguata copertura assicurativa.

Affinché le amministrazioni possano coprire le spese da anticipare per l'affidamento dei servizi di progettazione ad operatori economici esterni, potrebbe essere rilanciato il fondo di rotazione di cui al D.L. n°67/97, convertito in legge n°135/97, che dovrebbe essere reso più accessibile, allungando i termini per la restituzione delle somme anticipate dalla Cassa Depositi e Prestiti, da cinque a dieci anni.

## 2. I limiti dell'appalto integrato

---

L'art. 7 comma 4 del DL n°133/2014, convertito in legge 164/2014, punta alla "progettazione ed esecuzione" dei lavori e quindi a procedure come l'appalto integrato.

In proposito, corre l'obbligo di segnalare che tale procedura, così come prevista dall'art.53 comma 2 lettera c) del codice dei contratti, ha mostrato una serie di limiti, in quanto risulta particolarmente onerosa sia per le imprese che per i professionisti. Infatti, la norma suddetta impone la progettazione definitiva quale presupposto essenziale per partecipare alle gare per l'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori, determinando, di fatto, una scarsa partecipazione alle stesse gare e limitando dunque la libera concorrenza.

Ancora più criticità presenta la procedura di cui all'art.53 comma 2 lettera b) del D.Lgs.163/2006, che prevede l'affidamento della progettazione esecutiva al soggetto esecutore dei lavori, *"sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione"*. Tale procedura, nella maggior parte dei casi, produce in fase esecutiva la richiesta di varianti da parte del soggetto esecutore, determinando una serie di contenziosi, che finiscono per rallentare, o addirittura bloccare, l'esecuzione dei lavori.

Peraltro, le sopra citate procedure, pongono i prestatori di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria in posizione di "debolezza" nei confronti dell'appaltatore, che intrattiene in forma esclusiva i rapporti con la stazione appaltante.

Tale "dipendenza" del progettista si traduce spesso in una scarsa qualità della progettazione esecutiva, quasi sempre influenzata dagli interessi economici del soggetto esecutore dei lavori.

### 3. Snellire le procedure per l'accesso ai finanziamenti

---

Al fine di semplificare le procedure relative alla fase della progettazione, si suggerisce il ricorso all'accorpamento del progetto definitivo all'esecutivo, già consentito dall'art.93, comma 2 del D.Lgs. 163/2006, prevedendo la possibilità di accedere ai finanziamenti con il progetto preliminare, dotato degli elaborati prescritti dall'art.17 comma 3 del DPR 207/2010. Ciò produrrebbe una notevole accelerazione delle procedure ed una più ampia partecipazione delle Amministrazioni Pubbliche ai bandi finanziati con fondi nazionali e/comunitari. S

Si sottolinea comunque che se, da un lato, si suggerisce l'accelerazione delle procedure, accorpando la fase della progettazione definitiva con quella esecutiva, dall'altro, si ritiene assolutamente indispensabile la netta separazione tra la progettazione e l'esecuzione delle opere per quanto indicato nel paragrafo precedente.



## 4. Conclusioni

---

Per quanto sopra esposto, si ritiene che la procedura più idonea per la progettazione e l'esecuzione dei lavori di cui all'art.9 del D.L. n°133/2014, convertito con legge 164/2014, sia la seguente:

- 1) **Fase n°1:** Redazione Progetto preliminare (per accesso ai finanziamenti);
- 2) **Fase n°2:** Affidamento progettazione esecutiva, utilizzando le procedure già previste dall' art.7 comma 4 del DL 133/2014 e, per l'affidamento agli operatori economici esterni alla P.A., le procedure di cui al precedente paragrafo n°2;
- 3) **Fase n°3:** Affidamento lavori con le procedure di cui all'art.9 dello stesso D.L. n°133/2014, convertito con legge 164/2014.