

Regolamento del Codice dei Contratti: un piccolo commento

Il nuovo Regolamento dei lavori pubblici, dpr 5.10.2010 n. 207, è stato pubblicato sulla GU del 10.12 n. 288, SO n. 270. È previsto un periodo di sei mesi prima dell'entrata in vigore, che avverrà l'8 giugno 2011. Ciò consentirà alle amministrazioni e ai tecnici di prendere conoscenza delle nuove procedure. Fino all'8 giugno 2011 continua a essere applicato il Regolamento di cui al dpr 554/1999 (che poi sarà abrogato), limitatamente alle parti che non contrastano con il Codice degli appalti. Per le parti che contrastano, in mancanza di disposizioni regolamentari, occorre continuare ad applicare direttamente il DLgs 163/2006 o a interpretarlo anche alla luce del nuovo Regolamento.

L'ITER

Il testo ha avuto un iter travagliato. È stato approvato dal Consiglio dei ministri una prima volta il 13.3.2007, poi il 21.12.2007, 17.12.2009, e l'ultima volta il 18.6.2010. I testi approvati dal Consiglio sono stati di volta in volta modificati su richiesta della Conferenza delle Regioni, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti. Il dpr è stato firmato dal presidente della Repubblica due volte, la prima il 28.1.2008 su un testo che poi è stato respinto dalla Corte dei Conti, la seconda volta il 5.10.2010 su un testo che ha subito di nuovo modifiche dalla Corte. Detto per inciso, mi sembra strana una procedura che richiede al capo dello stato di firmare un testo che è ancora soggetto a visti di legittimità di altri organi. Infatti il testo finale pubblicato in GU ha subito in extremis l'espunzione dei seguenti articoli o parti di articoli: artt. 72, 79.21, 238, 327.2, 357, 357.22. Nell'art. 238 sui compensi per i collaudi è stata cassata la parte che consentiva di pagare i collaudatori pubblici dipendenti con la tariffa dei liberi professionisti, con la conseguenza che saranno pagati nel quadro della ripartizione dell'incentivo del 2%.

II REGOLAMENTO COME GUIDA PER L'ARCHITETTO

È un documento di grandissima importanza. Detta le regole per tutte le attività professionali dalla progettazione alla direzione lavori, al collaudo. Si pone in linea di continuità con il «sapere» di molte generazioni di tecnici dall'unità d'Italia ad oggi. La prima legge sui lavori pubblici è del 1865, il primo Regolamento del 1895.

Sia il vecchio Regolamento (dpr 554/1999) che il nuovo (207/2010) hanno avuto la saggezza di confermare le norme che in oltre un secolo hanno dato buona prova sul campo e sono diventate parte della cultura dei tecnici e dei professionisti. Se scorriamo le norme sulla realizzazione

delle opere e sulla contabilità dei lavori la continuità è immediatamente evidente. Continuano a esistere strumenti e procedure tradizionali come ordini di servizio, «libretti di misura dei lavori e delle provviste», «stati di avanzamento dei lavori», registri di contabilità, perizie suppletive, cottimi.

Invece altre parti, come la programmazione, la progettazione, gli aspetti contrattuali e di selezione delle imprese e dei professionisti, i sistemi di validazione dei progetti e di qualificazione delle imprese sono state quasi completamente cambiate, in applicazione del Codice degli appalti, impostato sulla base delle direttive europee che, a cominciare dal decennio 1980, hanno iniettato nel sistema degli appalti italiani regole e tradizioni dei paesi dell'Europa centrale e settentrionale.

Il Regolamento costituisce anche una «guida» per la realizzazione dei lavori, dalla programmazione fino al collaudo, passando per la progettazione, l'appalto e la esecuzione in cantiere dei lavori. Ogni architetto dovrebbe averne una copia sul tavolo di lavoro, insieme al Testo Unico dell'Edilizia, così come ogni avvocato ha sulla scrivania il Codice civile e il Codice penale.

LAVORI PUBBLICI E OCCUPAZIONE DEGLI ARCHITETTI

L'interesse dei professionisti agli appalti pubblici è però più dovuto agli aspetti di principio e culturali che non alle aspettative di occupazione professionale. Infatti gli investimenti nel settore delle costruzioni sono annualmente nell'ordine di 150.000 milioni di euro. Di questi il settore pubblico impegna circa il 20% pari a circa 30.000 milioni di euro (nel 2007 32.000 milioni). Tale importo include gli investimenti delle ferrovie, dell'Anas, delle metropolitane per i quali il coinvolgimento dell'opera degli architetti è marginale. Per cui si può stimare che lavori pubblici che implicano interventi degli architetti non superino il 10% degli investimenti nelle costruzioni. A questo mercato di fatto accedono pochi architetti. Le regole di partecipazione, nei grandi incarichi favoriscono i grossi studi professionali e le società di ingegneria, mentre nei medi e piccoli incarichi, che sotto i 100.000 euro vengono affidati di fatto discrezionalmente, favoriscono quegli architetti che sono personalmente ben introdotti presso i Comuni, a volte anche grazie all'appartenenza ad un partito politico o all'Ordine professionale o all'Università. Il Regolamento è importante perché di fatto viene applicato parzialmente anche alle opere private. Infatti in mancanza di una regolamentazione specifica, alcune norme (procedure per la realizzazione dei lavori, direzione dei lavori, contabilità) vengono volontariamente applicate da operatori privati che danno in appalto i loro interventi. Non solo ma anche nella giurisprudenza

capita che in vertenze in materia di lavori privati venga fatto riferimento, per analogia, alle norme degli appalti pubblici.

INEFFICIENZE E CORRUZIONE NEI LAVORI PUBBLICI

Ma il nuovo Regolamento è solo esecutivo del Codice degli appalti. Non è a livello di Regolamento che si possono risolvere i nodi che affliggono il nostro sistema delle opere pubbliche: inefficienza, tempi biblici, corruzione. Nella relazione al Parlamento del 22.6.2010 l'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici ha segnalato l'aumentare dell'inefficienza della pubblica amministrazione e la contemporanea crescita della corruzione negli appalti. Non mi risulta che la relazione dell'Autorità sia stata oggetto di attenzione da parte degli architetti e degli Ordini degli architetti che hanno, per legge, il compito importante della vigilanza sul comportamento degli iscritti. Le cause delle inefficienze sono individuate nell'abnorme numero di stazioni appaltanti: 13.000 tra le quali 8.100 comuni. Il 42% ha meno di 10.000 abitanti, molti meno di mille e con scarsa o nulla dotazione tecnica. Altra causa è il frequente ricorso a derogare dal Codice degli appalti nei grandi eventi affidati alla Protezione civile. Infine l'eccessivo ricorso alla trattativa privata. Codice Appalti e decreti correttivi hanno spinto i sistemi di appalto nella direzione opposta alla trasparenza, consentendo:

- fino a 500.000 euro appalti di lavori senza bando di gara (con invito a sole 5 ditte);
- fino a 750.000 euro appalti senza pubblicità del bando (DLgs 163/2006);
- fino a 1.000.000 euro appalti senza pubblicità del bando, con il DLgs 152/2008, terzo correttivo del Codice Appalti

CONTENUTI DELL'ARTICOLATO

Nel numero 90 (dicembre 2010) del Giornale dell'Architettura è stato pubblicato un esame di alcuni aspetti importanti del nuovo Regolamento. Qui mi propongo di integrare tale trattazione illustrando e commentando alcune delle norme che riguardano l'attività dell'architetto. Come i contenuti della progettazione e i sistemi di affidamento degli incarichi professionali trattati nella parte III. Particolare attenzione ho rivolto alle innovazioni introdotte rispetto al Regolamento DPR 554/1999. Data la mole del Regolamento una illustrazione o commento completo non sarebbe possibile in un solo intervento.

Il Regolamento è composto di 359 articoli, suddivisi in sette parti: parte I (Disposizioni comuni); parte II (Contratti pubblici relativi a lavori nei settori ordinari); parte III (Contratti pubblici relativi a servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria nei settori ordinari); parte IV (Contratti pubblici relativi a forniture e altri servizi nei settori ordinari); parte V (Contratti pubblici relativi a lavori,

servizi e forniture nei settori speciali); parte VI (Contratti eseguiti all'estero); parte VII (Disposizioni transitorie e abrogazioni).

La struttura del testo segue, in linea di massima, l'ordine espositivo del codice ed è conforme alla graduale progressione delle operazioni di realizzazione dei lavori, dalla programmazione fino alla ultimazione dei lavori e al collaudo.

Art. 1 Ambito di applicazione

Il Regolamento deve essere applicato dalle amministrazioni statali. Le Regioni sono tenute ad applicare, tra l'altro, la parte III del regolamento Servizi di architettura e ingegneria, escluso solo l'art.252 comma 1.

Art. 14-43 Progettazione

Rispetto al dpr 554/99, nella parte III sulla progettazione vi sono cambiamenti ma non sostanziali. Molti riguardano la problematica dei piani di sicurezza. Novità di rilievo è la verifica del progetto: sono stati ammessi come verificatori anche liberi professionisti per lavori sotto l'importo di 20 milioni di euro. Nel titolo II, tra i punti più significativi del nuovo Regolamento, si evidenzia l'introduzione della definizione dei contenuti dello studio di fattibilità (articolo 14), una definizione più analitica dei livelli di progettazione (in particolare la preliminare e la definitiva), con particolare riferimento alle relazioni tecniche ed agli elaborati grafici.

Art. 28. Progetto definitivo e particolari architettonici

Il progetto definitivo è quello che occorre per conseguire il permesso di costruire. Ma non comprende i particolari architettonici. Ora, come è noto, la maggioranza dei regolamenti edilizi comunali richiedono che il progetto includa particolari architettonici dei prospetti e delle recinzioni dell'edificio. Tuttavia l'art. 28 prevede che i particolari costruttivi e architettonici facciano parte del progetto esecutivo e non di quello definitivo.

In un mio articolo per il sito web dell'Ordine di Roma, nel marzo 2010, avevo chiesto, senza successo, la modifica dell'art. 28 per inserire nel definitivo almeno una parte dei particolari architettonici. Particolari che andrebbero inseriti del tutto nel caso di appalto integrato. Infatti, nel caso di appalti di progettazione e costruzione, nei quali il progetto esecutivo viene fatto dall'impresa appaltatrice dei lavori, occorre che il progettista del definitivo, che è il titolare del diritto di autore, progetti tutti i dettagli costruttivi e architettonici che devono anticipare quelli previsti nel progetto esecutivo. Ma, ripeto, il Regolamento prevede che i particolari costruttivi e architettonici facciano parte del progetto esecutivo e non di quello definitivo. Se il progetto esecutivo deve essere fatto dall'impresa, su quale base il progettista incaricato dall'impresa,

che non è il progettista dell'opera, può progettare i particolari architettonici che normalmente sono fondamentali per definire i valori architettonici dell'edificio?

Art. 44-59 Verifica del progetto

Può essere fatta da strutture interne o esterne alla stazione appaltante ma, comunque, accreditate. Entro sei mesi un decreto ministeriale definirà le procedure per l'accredimento degli organismi di ispezione e di certificazione. Per progetti sotto 20 milioni euro sono ammessi come verificatori anche liberi professionisti che abbiano conseguito la certificazione di conformità alla norma UNI EN ISO 9001. Sotto 1 milione di euro la certificazione non è richiesta.

Art. 87. Direzione tecnica dell'impresa

I soggetti devono essere dotati, per la qualificazione in categorie con classifica di importo pari o superiore alla IV, di laurea in Ingegneria, in Architettura, o di laurea breve o di diploma di perito industriale edile o di geometra. Per le classifiche inferiori è ammesso anche il possesso di titolo di studio tecnico equivalente al diploma di geometra e di perito industriale edile, ovvero l'esperienza acquisita quale direttore del cantiere per un periodo non inferiore a 5 anni. La qualificazione conseguita dall'impresa è collegata al direttore tecnico che l'ha consentita.

Art. 151 Direttore dei lavori

Stabilisce che il direttore dei lavori «può» svolgere la funzione di coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione. Invece il dpr 554/1999 art. 127 stabiliva l'obbligo, a condizione che ne avesse il titolo.

Art. 253 Partecipazione dei giovani alle gare

Almeno un professionista abilitato da meno di 5 anni deve essere inserito nel raggruppamento temporaneo. La novità, rispetto al dpr 554/1999 è che viene opportunamente precisato che il giovane deve essere iscritto all'Ordine e che è inserito «quale progettista».

Articoli 258-260 Concorsi di idee e di progettazione

Premetto che, purtroppo, il Codice degli appalti, art. 110, non consente concorsi sottosoglia aperti a tutti. Obbliga alla procedura di cui all'art. 57.6 del Codice, cioè ad invitare un minimo di 5 concorrenti, a scelta dell'amministrazione. Il Regolamento non può che rispettare la legge, per cui per fare concorsi sottosoglia aperti a tutti gli architetti è necessario cambiare la legge. I concorsi di progettazione sopra soglia, invece, possono essere aperti a tutti i professionisti, ma ai sensi dell'art. 105 del Codice degli appalti, possono anche essere a partecipazione limitata: la stazione appaltante può invitare non meno di dieci partecipanti. Anche in questo caso sarebbe da chiedere la modifica dell'art. 105 che però può essere fatta solo attraverso

intervento sul Codice e non nel Regolamento.

Gli articoli 259 e 260 regolano il concorso d'idee e il concorso di progettazione. Novità positiva è che l'amministrazione «può» (mentre nei raggruppamenti temporanei «deve») richiedere la presenza di un giovane nel gruppo di progettazione. Di negativo permane il fatto che non è fissato il numero massimo di elaborati grafici da consegnare. Ad esempio, per un concorso d'idee dovrebbe bastare una tavola 100x70 cm, mentre generalmente il bando richiede molto di più. In mancanza di un limite, le amministrazioni continueranno a pretendere la consegna di un eccessivo numero di elaborati, costringendo i progettisti ad affrontare spese elevate.

Art. 263 Difficile soddisfare i requisiti di partecipazione alle gare

I severi limiti imposti dall'art. 66 del dpr 554/1999 sono stati attenuati. Il fatturato globale negli ultimi 5 anni è stato ridotto da 3-6 volte a 2-4 volte e l'espletamento di lavori negli ultimi 10 anni da 2-4 volte a 1-2 volte. Ma non sono stati ridotti il requisito dello svolgimento di servizi e il requisito del numero medio annuo del personale tecnico utilizzato negli ultimi tre anni. Per quanto sia stata favorita la partecipazione, non posso non evidenziare che i requisiti rimangono insostenibili per la grandissima maggioranza degli architetti e non sono proporzionati alla realtà della struttura professionale nel nostro paese. Pertanto una modifica del Codice e, se necessario, della direttiva UE, deve costituire un obiettivo della categoria degli architetti. Un'innovazione positiva nel nuovo Regolamento è che sono valutabili anche i servizi svolti per committenti privati.

Art. 266 Il ribasso e l'offerta economicamente più vantaggiosa

Stabilisce che l'offerta economica deve consistere in un ribasso non superiore alla percentuale che deve essere fissata nel bando. Questo significa ripristinare il minimo inderogabile. Ma non con importo fissato per legge, bensì mediante decisione presa di volta in volta dalla stazione appaltante. Quindi la concorrenza sul prezzo della prestazione non è più garantita e siamo di nuovo esposti alle censure dell'Unione europea. Immagino che questa formulazione sia stata fatta per rispondere alle richieste dei Consigli nazionali di architetti e ingegneri allarmati per la mancanza di un limite al ribasso. Ma penso che si poteva trovare una soluzione legittima facendo ricorso all'offerta anomala.

Inoltre al comma 4 viene previsto che le offerte siano valutate solo con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Per quanto io sia d'accordo che tale criterio sia il migliore per incarichi di progettazione, rilevo che sia la Direttiva UE, sia il Codice stabiliscono che la stazione appaltante può scegliere anche il sistema del massimo ribasso. E mi sembra specioso

che la premessa al Regolamento ancori la deroga normativa (anche in relazione al ribasso) al fatto che la Direttiva fa salva la «remunerazione di servizi specifici». Infatti non mi sembra sostenibile che l'intero settore delle opere pubbliche del nostro Paese costituisca un servizio specifico.

Inoltre va considerato che il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa da un lato consente di valutare la qualità del candidato perché mette in secondo piano il ribasso d'asta però, dall'altro lato, rende più facili esiti di gare truccati perché la valutazione della qualità (a differenza del ribasso) è discrezionale. Infatti si tratta di giudicare anche la qualità dei progetti del curriculum dei vari concorrenti. Inoltre per molti tipi d'incarico, come la direzione lavori, il coordinamento per la sicurezza, il collaudo, non è facile stabilire parametri atti a selezionare i concorrenti sulla base della qualità.

Art. 267. Affidamento di servizi sotto 100.000 euro

Rispetto all'art. 62 e 63 del dpr 455/1999 e all'art. 91 del Codice, è stata, a mio avviso positivamente, limitata la discrezionalità dell'amministrazione nella scelta dei 5 o più professionisti da invitare alla selezione: i professionisti devono essere scelti nell'ambito di un elenco aperto formato dall'amministrazione ovvero sulla base una indagine di mercato.

About Author



[enrico_milone](#)

[See author's posts](#)

[+ Condividi](#)