



Cod. I2 – P2  
Cod. GR / gr  
Circolare n. 35

Protocollo Generale (Uscita)  
cnapperm – aoo\_generale  
**Prot.: 0000274**  
**Data: 10/04/2013**

Consigli degli Ordini degli Architetti,  
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori  
**LORO SEDI**

**Oggetto:** Bandi-tipo per l'affidamento dei contratti pubblici di servizi e forniture –  
Consultazione A.V.C.P.

L'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici ha promosso una nuova consultazione per la predisposizione dei bandi-tipo in materia di contratti di servizi e forniture, sulla base di un documento che si allega alla presente (All. 1).

In tale documento si rimanda espressamente la trattazione dei servizi attinenti l'architettura e l'ingegneria al *tavolo tecnico* appositamente costituito nel 2010 – dal quale scaturirono in quello stesso anno le relative linee guida di cui alla determinazione AVCP n. 5/2010 (v. circolare CNAPPC n. 97 del 30 luglio 2010, prot. 690).

Tuttavia, questo Consiglio Nazionale ha ritenuto opportuno proporre fin da subito un primo contributo (All. 2) teso all'aggiornamento di tali linee guida, indispensabile alla luce dei numerosi interventi legislativi di recente emanazione, che hanno, nel frattempo, profondamente mutato il quadro normativo.

Vengono soprattutto affrontati i temi dei requisiti (di ordine generale e speciali) e delle modalità di partecipazione alle gare, con l'intento di superare i molti dubbi e le incertezze che impediscono una corretta applicazione delle norme vigenti da parte degli operatori del settore.

Nell'assicurare che sarà data tempestiva notizia di ogni sviluppo al riguardo, è gradita l'occasione per porgere i più cordiali saluti.

*Il Presidente del Dipartimento  
Lavori Pubblici e Concorsi  
(Arch. Salvatore La Mendola)*

*Il Consigliere Segretario  
(Arch. Franco Frison)*

*Il Presidente  
(Arch. Leopoldo Freyrie)*



*Autorità per la vigilanza  
sui contratti pubblici  
di lavori, servizi e forniture*



*Call for Proposals*

*“Bandi-tipo per l’affidamento dei contratti pubblici di  
servizi e forniture”*

## Sommario

<b>1. Oggetto della consultazione.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Metodologia .....</b>	<b>4</b>
<b>3. Struttura dei bandi-tipo .....</b>	<b>4</b>
<b>4. Settori prioritari .....</b>	<b>5</b>
<b>4.1. Forniture nel settore sanitario .....</b>	<b>6</b>
<b>4.2. Servizi di gestione degli immobili.....</b>	<b>6</b>
<b>4.3. Gestione impianti illuminazione pubblica .....</b>	<b>8</b>
<b>4.4. Servizi di gestione dei rifiuti.....</b>	<b>8</b>
<b>4.5. Servizi assicurativi .....</b>	<b>9</b>
<b>4.6. Servizi di ingegneria ed architettura.....</b>	<b>10</b>

## *1. Oggetto della consultazione*

Con la determinazione n.4/2012, l’Autorità ha fornito le prime indicazioni per la redazione dei bandi di gara ai sensi degli articoli 64, comma 4-bis, e 46, comma 1-bis, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (nel seguito Codice). Il suddetto documento rappresenta un bando-tipo generale che contiene il quadro giuridico di riferimento sulla base del quale le stazioni appaltanti sono tenute a redigere la documentazione di gara in ordine alla individuazione delle cause tassative di esclusione.

Come anticipato nella stessa determinazione n.4/2012, l’Autorità procederà ad elaborare specifici bandi-tipo distinti in base all’oggetto del contratto – lavori, servizi e forniture – che, oltre a riprodurre le clausole relative alle cause tassative di esclusione già indicate in via generale, conterranno le ulteriori puntuali indicazioni sulla gestione della procedura gara.

Al fine di proseguire il percorso iniziato con il primo bando-tipo, l’Autorità intende avviare una consultazione con tutti i soggetti interessati, allo scopo di raccogliere osservazioni e proposte sull’individuazione degli specifici settori sui quali si ritiene prioritaria un’attività regolatoria e sulla metodologia per l’adozione dei bandi – tipo previsti dall’articolo 64, comma 4 bis, del Codice.

In merito a quest’ultimo aspetto, si deve tenere presente che il crescente aumento della spesa pubblica e le esigenze connesse ai vincoli di bilancio, hanno indotto il legislatore ad introdurre rilevanti modifiche al sistema di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni mediante il rafforzamento della centralizzazione degli acquisti e l’utilizzo dell’*e-procurement*<sup>1</sup>.

Alla luce del nuovo quadro normativo, si pone l’esigenza di verificare le modalità applicative dello strumento del bando-tipo rispetto alle procedure d’acquisto centralizzate espletate da centrali di committenza o stazioni uniche appaltanti, nonché rispetto alle procedure gestite con sistemi telematici, quali, ad esempio, i sistemi dinamici di acquisizione e i mercati elettronici.

Al riguardo, occorre considerare che tali sistemi si basano, solitamente, su meccanismi a due fasi, nei quali la centrale di committenza/ente appaltante effettua una prima procedura di affidamento (sulla base di un minimo comune denominatore relativo al servizio/fornitura da porre a base di gara) che sarà poi completata e “personalizzata” dalla singola amministrazione acquirente nella successiva fase di

---

<sup>1</sup> Più precisamente, l’art. 1, comma 7, del decreto legge 6 luglio 2012, n.95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.135 e, successivamente, modificato dall’art. 1, comma 156, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (cd. *spending review 2*) ha statuito l’obbligo, per le amministrazioni pubbliche che intendono acquisire diverse categorie merceologiche (afferenti, soprattutto, al settore energetico), di avvalersi delle convenzioni stipulate dalla Consip. S.p.A. ovvero dalle centrali di committenza regionali, oppure utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai soggetti anzidetti.

L’art. 7, comma 2, del decreto legge 7 maggio 2012, n.52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n.94, prevede, invece, l’obbligo di utilizzo del mercato elettronico della pubblica amministrazione, ovvero di altri mercati elettronici di cui all’art. 328, comma 1, del Regolamento di attuazione del Codice, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alle soglie comunitarie.

aggiudicazione dello specifico appalto.

In tale contesto, sarebbe opportuno effettuare una valutazione non solo in ordine alla rilevanza dei settori merceologici oggetto di convenzione/accordo quadro ma anche in relazione alle fasi della procedura di acquisto che potrebbero essere più utilmente regolati con l'approccio dei bandi-tipo.

## *2. Metodologia*

Le proposte e i contributi, che dovranno pervenire nel termine di venti giorni dall'avvio della consultazione, mediante la compilazione dell'apposito formulario, saranno oggetto di pubblicazione sul sito internet dell'Autorità in forma non anonima, salvo che vengano evidenziate motivate esigenze di riservatezza. In esito alla consultazione svolta, l'Autorità si riserva di selezionare gli ambiti che, in considerazione della rilevanza nel mercato degli appalti pubblici, della innovatività, nonché della natura delle problematiche segnalate, potranno essere oggetto di specifici interventi per la gestione delle relative procedure di gara.

Per ciascun ambito, si valuterà l'opportunità di avviare appositi tavoli di consultazione, volti ad individuare le criticità oggi esistenti nel settore e i principali aspetti connessi alla gestione del processo di gara che necessitano di apposita regolamentazione. Al termine dei lavori, l'Autorità sottoporrà al tavolo tecnico, per osservazioni, i modelli elaborati, che verranno successivamente inviati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'acquisizione del parere previsto dall'art. 64, comma 4-bis, del Codice.

## *3. Struttura dei bandi-tipo*

I bandi-tipo, specifici per ciascun settore individuato, consisteranno in modelli di documenti di gara (disciplinare di gara, lettera di invito), articolati per sistemi di affidamento (procedura aperta, ristretta, negoziata), importo a base di gara (sopra e sotto soglia comunitaria) e criteri di aggiudicazione (prezzo più basso e offerta economicamente più vantaggiosa)<sup>2</sup>.

Nei bandi-tipo verranno definiti gli elementi essenziali della procedura di affidamento, con il duplice scopo di agevolare i contraenti pubblici nella predisposizione della documentazione di gara e al

---

<sup>2</sup> Si veda, a titolo esemplificativo, la determinazione n. 3 del 2009 contenente i bandi-tipo per la finanza di progetto.

contempo, attraverso la standardizzazione della documentazione e delle procedure, semplificare la partecipazione alle gare e rendere più agevole, mediante l'eliminazione di contenziosi, la formazione e l'esecuzione del contratto. Tale processo di standardizzazione si integra con la semplificazione del processo di partecipazione, qualificazione e verifica dei requisiti attraverso il sistema previsto dall'articolo 6-bis del Codice, cui l'Autorità ha recentemente dato attuazione mediante la deliberazione n. 111 del 20 dicembre 2012, che ha istituito un sistema per la verifica online dei requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento.

Nei modelli confluiranno, altresì, le clausole tassative di esclusione già indicate nella determinazione n.4/2012.

I vari modelli saranno scaricabili dal sito internet dell'Autorità in formato liberamente utilizzabile e conterranno una serie di alternative al fine di consentirne l'adattamento alle varie fattispecie concrete. I modelli saranno accompagnati da un *vademecum* che indicherà gli elementi necessari e quelli eventuali che possono essere inseriti dalla stazione appaltante ed illustrerà le modalità di compilazione ed utilizzo dei modelli di bando. Al documento verrà, altresì, allegata una tabella, che guiderà le stazioni appaltanti nelle possibili alternative. Inoltre, come già sottolineato, riprendendo il contenuto del bando-tipo generale, verranno fornite indicazioni sulle clausole tassative di esclusione e sulle parti del modello che potranno essere derogate dalle stazioni appaltanti, previa adeguata motivazione, come previsto dall'art. 64 del Codice. A titolo esemplificativo, saranno fornite indicazioni su come articolare i requisiti di partecipazione, anche in relazione alle diverse tipologie di operatori economici singoli o raggruppati, sulle modalità di aggiudicazione del contratto e sull'attribuzione dei punteggi tecnico/economici.

I bandi-tipo saranno oggetto di aggiornamenti "automatici" nel caso di modifiche normative o orientamenti giurisprudenziali consolidati intervenuti successivamente ed inoltre saranno sottoposti a valutazione di impatto (VIR) dopo un primo periodo di operatività e monitorati costantemente anche sulla base di eventuali quesiti o osservazioni pervenute.

#### ***4. Settori prioritari***

Nell'ambito dell'attività istituzionale di vigilanza, l'Autorità ha riscontrato l'esistenza di diverse criticità nella gestione delle procedure di affidamento di determinati servizi e forniture. Si elencano, nel prosieguo, i settori che, alla luce delle problematiche emerse e della rilevanza nel mercato degli appalti pubblici, si considerano prioritari per l'elaborazione di linee guida e/o bandi- tipo.

#### *4.1. Forniture nel settore sanitario*

In ambito sanitario, l’Autorità ha riscontrato diverse problematiche con riferimento alle forniture di prodotti farmaceutici, apparecchiature medicali, dispositivi medici e materiale di consumo specialistico (cfr. Indagine conoscitiva sulle gare per la fornitura di farmaci del 2012, deliberazioni n.36/2010, n.39/2010, n.58/2010, n.7/2011, n.19/2011, n.20/2011, n.15/2012 e n.21/2012). In particolare, le criticità rilevate riguardano la frammentazione delle gare in un numero molto elevato di lotti e l’imprecisa definizione dell’oggetto della gara e delle basi d’asta. Ulteriori problematiche, inoltre, sono emerse in relazione alle modalità di valutazione dell’offerta economica e all’individuazione dei criteri di valutazione tecnica.

L’intervento dell’Autorità in questo settore potrebbe avere ad oggetto l’emanazione di linee guida operative e/o bandi-tipo nei quali siano regolati gli aspetti sopra indicati e, in particolare, le modalità di suddivisione della fornitura in lotti, la definizione dei quantitativi e dei prezzi da porre a base di gara e l’utilizzo del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

#### *4.2. Servizi di gestione degli immobili*

Il *facility management* comprende un insieme di servizi eterogenei, tra i quali rientrano le pulizie, la manutenzione degli impianti e, nella versione integrata del *global service*, ulteriori prestazioni, come la ristorazione, la reception, il giardinaggio, ecc...

Nel settore sono state riscontrate varie problematiche relativamente all’affidamento dei diversi servizi.

In generale, si è rilevato un utilizzo improprio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, in relazione alla corretta definizione dei criteri di valutazione dell’offerta tecnica e all’attribuzione dei relativi punteggi.

Ulteriori aspetti critici sono stati riscontrati con riferimento alla valutazione del costo della manodopera nella formulazione delle basi d’asta e alla genericità dei bandi di gara che hanno, altresì, potenziali riflessi negativi in sede esecuzione del contratto (cfr. deliberazioni n.51/2010, n.5/2011, n.71/2011 e n.97/2012).

Altri aspetti, oltre a quelli indicati, che potrebbero essere oggetto di un intervento dell’Autorità, riguardano la definizione dei requisiti di partecipazione, in relazione alla numerosità ed eterogeneità



delle prestazioni richieste e le modalità di articolazione delle formule per l'assegnazione dei punteggi tecnico/economici.

L'intervento regolatorio potrebbe riguardare, più in generale, tutti quei servizi legati al contenimento dei consumi e all'ottimizzazione delle prestazioni energetiche degli immobili.

I temi del risparmio energetico, dell'impatto ambientale e degli appalti "sostenibili", come è noto, sono oggetto di attenzione crescente da parte del legislatore comunitario e di quello nazionale.

Un impulso in tale direzione, ad esempio, è stato dato di recente dal decreto legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n.94, che, all'art.14, prevede l'adozione di misure volte all'ottimizzazione dei consumi di energia delle pubbliche amministrazioni mediante l'utilizzo dei contratti di servizio energia e dei contratti di partenariato pubblico-privato di cui all'art. 3, comma 15-ter, del Codice, da affidarsi mediante procedura di gara ad evidenza pubblica.

Da evidenziare, poi, che, in generale, l'art. 2, comma 2, del Codice prevede, a determinate condizioni, la possibilità di subordinare il principio di economicità alle esigenze legate alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile.

Si sottolinea, infine, che nella proposta di direttiva sugli appalti pubblici, presentata dalla Commissione Europea il 20 dicembre 2011, si amplia espressamente il concetto di costo per la pubblica amministrazione mediante il riferimento al *Life Cycle Costing*. Con tale approccio si rafforza il principio secondo cui nell'affidamento dei contratti pubblici la stazione appaltante dovrebbe valutare non solo i costi (immediati) di acquisizione del bene/servizio ma anche i costi (futuri) di utilizzazione (quelli associati, appunto, ai consumi di energia o di altre risorse), di manutenzione, e di smaltimento/riuso, nonché gli eventuali costi (la cui monetizzazione appare piuttosto complessa) che, pur non essendo sostenuti direttamente dall'ente pubblico, producono comunque un'esternalità negativa ovvero un onere per la collettività in termini di inquinamento o impatto ambientale.

Al riguardo, si rammenta che l'Autorità ha affrontato l'argomento con la determinazione n.6/2011 e la deliberazione n.37/2012. Con il primo degli atti citati sono state fornite linee guida operative per la realizzazione di impianti di energie rinnovabili nonché alcune indicazioni in ordine alle modalità di affidamento dei servizi di riqualificazione energetica degli immobili pubblici, mentre, con il secondo, è stato affrontato il tema dell'inquadramento giuridico degli appalti di servizi/lavori finalizzati al contenimento energetico ed il ruolo delle Energy Service Company (ESCO). Da ultimo, con il parere di precontenzioso n.212/2012 sono state rilevate varie problematiche concernenti l'affidamento di servizi integrati per il contenimento dei consumi energetici degli immobili, quali, ad esempio, l'indeterminatezza delle prestazioni richieste in ordine alla manutenzione straordinaria e alla riqualificazione energetica.



### *4.3. Gestione impianti illuminazione pubblica*

L'Autorità ha recentemente riscontrato alcune criticità relative all'affidamento dei servizi di gestione e manutenzione degli impianti di pubblica illuminazione da parte di numerose amministrazioni comunali (cfr. deliberazione n.110/2012). Più nello specifico, le criticità rilevate riguardano: i) l'affidamento diretto del servizio in favore di società miste, talvolta comprensivo di ulteriori servizi relativi alla riqualificazione energetica e alla sicurezza degli impianti, attraverso la proroga o il rinnovo di convenzioni in essere; ii) la partecipazione di società miste a procedure di gara in contrasto con la normativa allora vigente, che precludeva la possibilità per le società non quotate in borsa, titolari di contratti affidati in via diretta, di partecipare a gare indette da enti pubblici; iii) l'inadeguatezza delle informazioni fornite alla stazione appaltante da parte del gestore *incumbent*, in ordine allo stato, al valore ed alle caratteristiche tecniche degli impianti, necessarie per la predisposizione della documentazione di gara, iv) le modalità e le condizioni economiche per il passaggio degli impianti dal gestore privato all'ente pubblico e il conseguente affidamento dei relativi servizi mediante procedura ad evidenza pubblica.

Nel settore, l'Autorità potrebbe valutare l'opportunità di emanare linee guida e bandi-tipo che, alla luce del mutevole e complesso quadro normativo, chiariscano i limiti per il ricorso alla negoziazione diretta e le modalità di affidamento del servizio anche in rapporto alla eterogeneità dei soggetti che risultano oggi proprietari degli impianti di illuminazione (Comuni, società miste, ecc...), e contengano indicazioni in ordine alle informazioni da inserire nei bandi relativamente allo stato e alle caratteristiche degli impianti.

### *4.4. Servizi di gestione dei rifiuti*

L'Autorità ha effettuato nel triennio 2009-2011 alcune indagini volte a verificare lo stato di attuazione della normativa in materia di affidamento dei servizi di raccolta e di smaltimento dei rifiuti urbani (cfr. deliberazione n.53/2009, deliberazione n.2/2010 e deliberazione n.8/2011). Le indagini svolte hanno fatto emergere un fenomeno di diffusa frammentazione dei servizi, non solo dal punto di vista territoriale ma anche nella gestione della varie tipologie di servizio (raccolta, trasporto, recupero e smaltimento).

Tali modalità di gestione si pongono in contrasto con le indicazioni contenute nel Codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n.152) che indirizzano verso una gestione unitaria delle varie fasi del ciclo che caratterizza i servizi ambientali.

Le indagini effettuate, inoltre, hanno messo in evidenza il perdurare del fenomeno degli affidamenti diretti del servizio a società miste pubblico-private, riscontrando aspetti di non conformità alle disposizioni legislative vigenti ed alla giurisprudenza costituitasi in materia.

Ulteriori attività di vigilanza, infine, oltre a confermare l'esigenza di accelerare il percorso verso l'espletamento di procedure di gara per l'individuazione del gestore unico, hanno messo in luce la necessità di verificare le modalità di attivazione dei rapporti contrattuali tra il gestore del servizio integrato ed i soggetti (talvolta operatori privati) titolari degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché l'opportunità analizzare alcune criticità legate alle procedure di gara indette dagli stessi gestori per la fornitura di mezzi ecologici necessari all'espletamento del servizio, come, ad esempio, gli elevati oneri connessi alla presentazione di prototipi e alle relative prove di funzionamento.

In tale contesto, l'Autorità potrebbe intervenire fornendo linee guida per la redazione dei bandi di gara aventi ad oggetto l'individuazione del gestore unico e predisponendo bandi-tipo specifici per le procedure di acquisto per la fornitura di mezzi ecologici.

#### *4.5. Servizi assicurativi*

L'Autorità, a seguito di numerose segnalazioni pervenute, ha effettuato, rispettivamente nel mese di settembre 2012 e nel mese di gennaio 2013, due consultazioni degli operatori del mercato e delle stazioni appaltanti su varie questioni concernenti l'affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa.

Al termine dell'iter di consultazione, l'Autorità valuterà l'opportunità di emanare un atto di determinazione, contenente indicazioni operative volte a superare le disfunzioni riscontrate nel settore, e specifici bandi-tipo in relazione alle diverse fattispecie contrattuali.

#### *4.6 Servizi di ingegneria ed architettura*

Nel 2010 è stato costituito un apposito tavolo tecnico per lo studio delle problematiche del settore i cui risultati sono confluiti nella determinazione n.5/2010. Alla luce del mutato quadro normativo a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 recante Regolamento di attuazione del Codice e delle novità introdotte in materia di tariffe professionali, l'Autorità intende proseguire le attività avviate dal tavolo con la finalità di rivedere e aggiornare le linee guida per l'affidamento di tali servizi che sono state fornite nella suddetta determinazione. In tale sede, si valuterà l'opportunità di elaborare bandi-tipo specifici che tengano conto, per la determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara, delle indicazioni contenute nell'emanando regolamento di cui all'art. 9, comma 2, del decreto legge 24 gennaio 2012, n.1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n.27, e successivamente modificato dall'art. 5 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.



*Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*  
*Call for Proposals*  
**“Bandi-tipo per l'affidamento dei contratti pubblici di servizi e forniture”**  
*Consultazione del 9 aprile 2013*

Contributo del  
Consiglio Nazionale degli Architetti,  
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori  
con particolare riferimento ai servizi attinenti  
l'architettura e l'ingegneria

Il mutato quadro normativo, a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento di attuazione del Codice e delle novità introdotte in materia di requisiti di partecipazione alle gare e di tariffe professionali, ha indotto l'Autorità a promuovere l'aggiornamento delle linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria nell'ambito della predisposizione dei bandi-tipo per l'affidamento dei contratti pubblici di servizi e forniture.

L'AVCP, nell'atto di convocazione diretto al CNAPPC, specifica che *“...in tale sede, si valuterà l'opportunità di elaborare bandi-tipo specifici che tengano conto, per la determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara, delle indicazioni contenute nell'emanando regolamento di cui all'art. 9, comma 2, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e successivamente modificato dall'art. 5 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.”*

L'opportunità offerta dall'AVCP cade in un momento in cui la crisi economica, unitamente ad un insieme di norme che produce una notevole chiusura del mercato, sta mettendo a dura prova le attività dei liberi professionisti dell'area tecnica. Si coglie dunque l'occasione per evidenziare le criticità sulle gare per l'affidamento di servizi tecnici ed i concorsi di idee e di progettazione, auspicando un'azione incisiva dell'AVCP che limiti “le libere interpretazioni” di tantissime stazioni appaltanti sulle norme vigenti in tale materia.

Con la pubblicazione sulla GURI (Serie Generale n. 254 del 30/10/2012) della determinazione dell'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici n. 4 del 10-10-2012, recante il **BANDO-TIPO. Indicazioni generali per la redazione dei bandi di gara ai sensi degli articoli 64, comma 4-bis, e 46, comma 1-bis, del Codice dei contratti pubblici**, è stata data una prima attuazione alla disposizione introdotta nel Codice dei contratti dal primo decreto sviluppo (art. 4, comma 2, lettera h, legge n. 106 del 2011), che introduceva lo strumento del bando-tipo e l'obbligo delle stazioni appaltanti di operare nel rispetto dei suoi contenuti e prescrizioni.

Nell'iter di formazione del bando di gara, era già stata evidenziata l'importanza della propedeutica delibera/determina a contrarre, che deve necessariamente ed espressamente indicare e motivare le eventuali deroghe introdotte nella lex specialis, rispetto al contenuto del bando-tipo. Si rileva purtroppo che tale presupposto di legittimità non fa parte del bagaglio di conoscenze di tanti enti e soggetti chiamati ad applicare il Codice dei contratti.

La pubblicazione di specifici modelli di bando per i vari settori dei contratti pubblici (lavori, servizi e forniture), in allegato alla determinazione n°4/2012, avrebbe potuto aiutare maggiormente le amministrazioni e le stazioni appaltanti nella predisposizione degli atti di gara, che sono spesso lacunosi e generici.

Le apprezzate indicazioni dell'Autorità sulle cause tassative di esclusione da introdurre nei bandi di gara costituiscono una guida fondamentale per le stazioni appaltanti, ma non sono certamente esaustive per ridurre quella eccessiva discrezionalità (e superficialità) degli operatori della pubblica amministrazione che ancora oggi disconoscono gli obblighi derivanti, ad esempio, dall'art. 29 del Codice (sulla determinazione delle soglie economiche per definire la disciplina di gara) o dell'art. 279 del regolamento (sull'obbligo di progettazione anche dei servizi tecnici attinenti l'architettura e l'ingegneria).

Pertanto, la predisposizione di linee guida aggiornate su tali tipologie di contratto (servizi di architettura e ingegneria) e, soprattutto, dei bandi tipo specifici è indispensabile ed urgente per fornire agli operatori delle stazioni appaltanti gli strumenti per superare dubbi ed incertezze sulla corretta applicazione delle norme vigenti,

## **Contenuti della determinazione dell'AVCP**

Il CNAPPC auspica che i nuovi documenti dell'AVCP forniscano, in particolare, univoche indicazioni per gli adempimenti prescritti da disposizioni di legge e regolamentari vigenti per i requisiti di partecipazione (di ordine generale e speciali). Sono di particolare interesse, per i liberi professionisti che operano nel settore dei servizi attinenti l'architettura e l'ingegneria, i limiti introdotti nel Codice dei Contratti sui requisiti di capacità economica e finanziaria dall'art. 1, comma 2-bis, lett. b), del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (nel testo integrato dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135), secondo cui sono illegittimi i criteri che fissano, senza congrua motivazione, limiti di accesso connessi al fatturato aziendale. Di conseguenza, la clausola del bando che introduce il fatturato aziendale/globale come requisito di partecipazione deve essere motivata nella delibera/determina a contrarre, in relazione, ad esempio, alla entità, alla complessità oppure alla specificità dell'appalto, rispettando il principio di proporzionalità. Niente più automatismi dunque nell'applicazione dell'art. 263, comma 1, lett. a), del DPR 207/2010, per cui risultava obbligatorio, tra i requisiti speciali richiesti ai liberi professionisti, il fatturato globale per servizi 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; occorrerà indicare rigorosamente in quali casi e a quali condizioni sarà consentito l'inserimento nei bandi di gara di tale requisito, specificando le fattispecie di congrua motivazione, ex art. 41, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006, che ne giustifichino la richiesta.

I bandi tipo specifici e le linee guida riviste ed aggiornate, al fine di favorire l'accesso ai piccoli studi professionali (Cfr. studi di settore: costituiscono il 90% di tutti gli operatori che gravitano nel mercato dei servizi attinenti l'architettura e l'ingegneria), dovranno indicare operativamente come applicare le disposizione che prescrive alle stazioni appaltanti di valutare prioritariamente la suddivisione degli appalti in lotti funzionali. **I criteri di partecipazione alle gare dovranno, dunque, essere fissati in modo da non escludere i piccoli studi professionali (art. 2, comma 1bis del Codice dei contratti).** Tutto ciò in linea non solo con le disposizione del nostro legislatore, ma anche con la "Small Business Act" (SBA) per l'Europa, varata a livello comunitario per creare condizioni favorevoli alla crescita e alla competitività sostenibili delle piccole e medie imprese (PMI) europee.

Un altro tema di particolare interesse è quello riguardante le modalità di partecipazione alle gare per l'affidamento di servizi attinenti l'architettura e l'ingegneria, con particolare riferimento alla necessità di specificare la disciplina dei raggruppamenti di singoli operatori, alla luce delle modifiche apportate al comma 13 dell'art. 37, dall'art. 1, comma 2-bis, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (nel testo integrato dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135); infatti, in forza di tali innovazioni, la corrispondenza tra requisiti speciali di partecipazione e quote di esecuzione attribuite a mandanti e mandataria nei raggruppamenti temporanei vale esclusivamente per i lavori pubblici (Cfr. TAR Puglia Lecce sez. III, ordinanza 27/2/2013, n.95).

In particolare, occorre chiarire:

a) cosa vada specificato negli atti di gara, in applicazione dell'art. 261, comma 7, secondo il quale, in caso di raggruppamenti temporanei, i requisiti finanziari e tecnici di cui all'art. 263, comma

1, lettere a), b) e d), del Regolamento devono essere posseduti cumulativamente dal raggruppamento;

- b) come l'innovazione introdotta, dalla cd. "spending review", all'art. 37, comma 13, del Codice incida sulla norma regolamentare, secondo la quale, ai fini del computo complessivo dei requisiti del raggruppamento, (...) *la mandataria deve possedere una percentuale minima degli stessi requisiti, la quale, comunque, non può essere fissata in misura superiore al sessanta per cento; la restante percentuale deve essere posseduta cumulativamente dal o dai mandanti, senza che sussista la possibilità di richiedere agli stessi percentuali minime di possesso dei requisiti. La mandataria, in ogni caso, deve possedere i requisiti in misura maggioritaria percentuale superiore rispetto a ciascuna dei mandanti.*

**Tale disposizione, a nostro avviso, non trova più copertura all'interno del Codice dei contratti, ma è trascritta nel regolamento di attuazione, alimentando dubbi ed incertezze;**

- c) rivedere la parte della determinazione n. 4/2012 con cui l'AVCP precisa che: *"(...) il suddetto limite del sessanta per cento, valevole per la mandataria, costituisce il limite massimo che la stazione appaltante può fissare nel bando e non già il limite minimo, come avviene per i lavori pubblici. Pertanto, il concorrente che supera il limite indicato nel bando può, comunque, partecipare alla gara, fermo restando che i restanti requisiti devono essere posseduti dalle mandanti, per le quali, come rilevato, non è possibile stabilire un limite minimo; ciò non toglie che, ove le mandanti dichiarino di partecipare per una certa percentuale o parte del servizio, debbano poi dimostrare, di conseguenza, di possedere i requisiti di qualificazione in misura corrispondente.."*

**Tale affermazione, priva di disposizione di rango primario, appare fortemente in contrasto con le disposizioni del Codice;**

- d) Rivedere inoltre l'affermazione, contenuta nella determinazione n. 4/2012, secondo cui la disposizione relativa al possesso dei requisiti in misura maggioritaria in capo alla mandataria si applica nel caso di raggruppamento di tipo orizzontale o misto (per la sub associazione orizzontale). Nel caso di raggruppamento verticale puro, invece, ogni concorrente deve avere i requisiti per la parte della prestazione che intende eseguire.

**Ciò non appare compatibile con le modifiche apportate al comma 13 dell'art. 37 del Codice dall'art. 1, comma 2-bis, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, nel testo integrato dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135.**

## **L'art. 263 del Regolamento**

Merita ancora qualche considerazione il requisito ex art. 263 del Regolamento, il quale, stabilendo i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi per la partecipazione alle gare di servizi di architettura e ingegneria, impedisce di fatto l'accesso al mercato ai giovani e comunque ai professionisti che operano come persona fisica e non siano quindi inseriti in «società di professionisti», «società di ingegneria» o «consorzi stabili».

Tale dispositivo, come è noto, subordina l'accesso alle gare per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria non solo al fatturato che il concorrente deve dimostrare di avere maturato negli ultimi 5 anni (da 2 a 4 volte l'importo del servizio oggetto della gara), ma anche al personale tecnico utilizzato (numero dipendenti o consulenti stabili) di cui il concorrente deve dimostrare di avere fruito negli ultimi tre anni (da 2 a 3 volte il numero stimato nel bando). Tale chiusura, assume oggi dimensioni davvero allarmanti nel momento in cui la crisi economica negli ultimi anni ha di fatto impedito alla stragrande maggioranza di professionisti di conseguire o di conservare il possesso di tali requisiti, con il rischio che il mercato sia sempre più riservato ad un numero molto limitato di soggetti erogatori di servizi di architettura e ingegneria. In tal senso, per comprendere la gravità della situazione, basta fare riferimento ai dati censiti dall'Agenzia delle Entrate nell'anno 2011, dai quali risulta che su 55.645 contribuenti esaminati, solo 141 hanno fruito di un numero di collaboratori (addetti) compreso tra 5 e 10, per una percentuale pari allo 0,3%. Ciò significa che in una gara, per la quale la stazione appaltante abbia



fissato un numero di unità stimate tra 5 e 10 (lavori di importo medio-basso), si registra di fatto una chiusura al mercato mediamente pari al 99,7%.

Si ritiene che tale disposizione, per gli effetti che determina, contrasti con il diritto comunitario e con i nuovi principi introdotti nel Codice dei Contratti con il comma 1 bis dell'art. 2, in quanto impedisce, nel concreto, la partecipazione alle gare dei professionisti, quali persone fisiche (si torna a ribadire che tale categoria costituisce il 90% degli operatori del settore).

Ci si chiede ancora se il «regolamento» adottato con D.P.R. 207/2010, destinato solo alla «disciplina esecutiva e attuativa del (...) Codice», possa introdurre disposizioni innovative rispetto alla norma primaria.

Per il Consiglio di Stato «*Trattandosi di un regolamento di esecuzione ed attuazione, occorre verificare la fedeltà alla fonte primaria*» (CdS, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza del 24 febbraio 2010, n. sez. prot. 313/2010). Appare evidente, in materia di requisiti di qualificazione di prestatori di servizi nel campo dell'architettura e dell'ingegneria, che il D.P.R. 207/2010 è andato oltre la specifica e compiuta previsione del Codice dei contratti: «*Per l'affidamento di incarichi di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione dei lavori e di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e di collaudo, nel rispetto di quanto disposto all'articolo 120, comma 2-bis, di importo pari o superiore alle soglie di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 28, si applicano le disposizioni di cui alla parte II, titolo I e titolo II del Codice, ovvero, per i soggetti operanti nei settori di cui alla parte III, le disposizioni ivi previste*» (D.Lgs. 163/2006, art. 91, comma 1).

Per i «settori ordinari», le «disposizioni» di cui al «titolo I e titolo II» sono quelle che vanno dall'art. 28 all'art. 120 del Codice. Pertanto, per i servizi tecnici attinenti l'architettura e l'ingegneria, la capacità «tecnica» degli operatori economici dovrebbe essere valutata ai sensi dell'art. 42 del Codice, secondo cui, tra l'altro, «*la dimostrazione delle capacità tecniche dei concorrenti può essere fornita in uno o più (...) modi*». «*La stazione appaltante precisa nel bando di gara (...) quali (...) requisiti devono essere (...) dimostrati*».

Ciò conferma che il regolamento impone requisiti discriminatori non espressamente previsti nella norma di rango primario.

In tal senso, in sede di formulazione dei modelli di bando tipo e della prevista revisione delle linee guida, sarebbe opportuna una valutazione tecnica sull'effettiva portata delle disposizioni del regolamento sui suddetti requisiti speciali, notevolmente discriminatori, «tassativamente richiesti» nel settore dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria.

Roma, 9 aprile 2013