

Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

La qualificazione del progettista nell'appalto integrato di progettazione ed esecuzione di lavori pubblici

Nota alla sentenza del T.A.R. Lazio, Sezione III , n. 6078 dell'8 luglio 2003
(c.r. 93)



Roma, luglio 2003



L'appalto integrato non può rendere superflua la qualificazione del progettista

Come è noto la Legge n. 166/2002 ha innovato radicalmente la disciplina dell'appalto integrato, da un lato liberalizzandone l'applicabilità a tutti gli appalti di importo inferiore ai 200.000 euro e a quelli di importo superiore ai 10 milioni di euro (che insieme costituiscono per quantità e valore la porzione più significativa degli appalti di lavori pubblici posti in essere ogni anno nel nostro Paese) e dall'altro modificando i requisiti di qualificazione dei progettisti in esso impegnati.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto l'art. 19, comma 1 - *ter* della Legge n. 109/1994, sì come introdotto dall'art.7, 1° comma, lett. l), n. 2, della Legge n. 166/2002, dispone che: *"L'appaltatore che partecipa ad un appalto integrato di cui al comma 1, lettera b), deve possedere i requisiti progettuali previsti dal bando o deve avvalersi di un progettista qualificato alla realizzazione del progetto esecutivo individuato in sede di offerta o eventualmente associato; il bando indica l'ammontare delle spese di progettazione esecutiva comprese nell'importo a base di appalto ed i requisiti richiesti al progettista, in conformità a quanto richiesto dalla normativa in materia di gare di progettazione."*

Con riferimento specifico alla qualificazione delle imprese che partecipano all'affidamento di un appalto integrato, va considerato anche quanto previsto dall'art. 18, 7° comma, del D.P.R. n. 34/2000 che dispone: *"Per la qualificazione necessaria a realizzare lavori pubblici affidati in appalto a seguito di appalto concorso, ovvero oggetto dei contratti di cui all'articolo 19, comma 1, lettera b), numero 1) della Legge, oppure affidati in concessione, il requisito dell'idoneità tecnica è **altresì** dimostrato dalla presenza di uno staff tecnico composto da laureati e diplomati assunti a tempo indeterminato. Il numero minimo dei componenti lo staff, dei quali almeno la metà in possesso di laurea, è stabilito in due per le imprese qualificate fino alla terza classifica, in quattro per le imprese*



appartenenti alla quarta ed alla quinta classifica, ed in sei per le imprese qualificate nelle classifiche successive."

Il sistema di qualificazione dell'impresa concorrente all'affidamento di un appalto integrato, con riferimento all'attività di progettazione, si compone quindi di un duplice requisito: il possesso dell'attestazione di progettazione e costruzione, nonché il possesso dei requisiti previsti per l'affidamento dei servizi di progettazione dalla normativa di riferimento sì come individuati dalla stazione appaltante nel bando di gara. Il quadro normativo sopra riportato depone inequivocabilmente per il concorso di entrambi i requisiti; difatti nell'art. 18, 7° comma, D.P.R. n. 34/2000 il legislatore trattando della capacità tecnica, fa uso dell'inciso "*altresi*" con riferimento all'attestazione di progettazione ed esecuzione, con ciò esplicitando che tale attestazione si aggiunge, ma non si sostituisce alle ordinarie forme di qualificazione del progettista riguardando, non quest'ultimo, ma l'impresa.

L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ha espresso le proprie considerazioni relativamente alla qualificazione dei concorrenti dell'appalto integrato dapprima con la determinazione n. 27 del 16 ottobre 2002 e successivamente con la determinazione n. 31 del 18 dicembre 2002. In tali determinazioni l'Autorità riconosce e ribadisce che la sola attestazione di progettazione ed esecuzione dell'impresa di cui all'art. 18, 7° comma, del D.P.R. n. 554/99 è del tutto inidonea a comprovare una effettiva capacità e preparazione del progettista organico all'impresa chiamato ad espletare la prestazione tecnica in quanto collegata ad un automatismo che impone, è vero, la presenza, nell'organico dell'impresa, di un determinato numero di tecnici a seconda della classifica di iscrizione, ma prescinde dalla effettiva esperienza e capacità dei medesimi.

Contraddicendo *in toto* tali considerazioni l'Autorità nella determinazione n. 31 del 18 dicembre 2002 ha affermato però che "*Qualora l'importo della progettazione esecutiva previsto nel bando di gara sia, invece, pari o inferiore a euro 100.000 – stante che la normativa in materia di gare di progettazione non prevede per tale caso specifici requisiti - la qualificazione di progettazione e*



costruzione è condizione necessaria e sufficiente per partecipare alla gara.”

Tale affermazione non solo contrasta con il dettato letterale della Legge, ma anche con il consolidato orientamento della giurisprudenza per il quale *"Il provvedimento di conferimento dell'incarico di progettazione e di direzione dei lavori di competenza comunale, anche se non preceduto da selezione di tipo concorsuale o paraconcorsuale in ragione del suo importo inferiore ai 40.000 ECU¹ e caratterizzato, quindi, dall'elemento fiduciario, deve dar conto dell'effettuata verifica dell'esperienza e della capacità professionale del professionista prescelto, con specifica indicazione degli elementi oggettivi dei quali l'una e l'altra sono desunti, anche con riferimento alla particolare tipologia dei lavori da eseguire."*²

Si aggiunga, per comprendere l'assoluta irragionevolezza dell'affermazione dell'Autorità, che un compenso di 100.000 euro per sola progettazione esecutiva (comprensivo di spese), costituisce quello corrispondente ad un appalto di opere stradali (VIA) dell'importo di circa 15 milioni di euro, e di edilizia (J/C) di circa 8 milioni di euro; opere complesse che per l'Autorità potrebbero essere progettate da un'impresa qualificata ai sensi del D.P.R. 34/2000, senza alcuna valutazione circa le competenze e le esperienze maturate dai tecnici inseriti nel suo organico. Agli stessi tecnici peraltro potrebbero essere affidate prestazioni specialistiche, per opere di importo anche più contenuto, quali quelle della progettazione architettonica, dei recuperi edilizi, impiantistica, strutturale, geotecnica.

Va peraltro evidenziato che i tecnici inseriti negli organici dell'impresa sono generalmente impegnati nelle attività di organizzazione o direzione del cantiere e possiedono perciò qualifiche ed esperienze del tutto diverse da quelle richieste per la redazione dei progetti esecutivi connessi all'appalto integrato.

L'interpretazione dell'Autorità che legittima il ruolo progettuale dell'appaltatore, privo dei requisiti professionali non garantiti dalla

¹ Tale soglia è oggi pari a 100.000 euro.

² Cons. Stato, V Sez., 3 febbraio 1999 n. 112, in Cons. Stato 1999, I, 205; TAR Puglia - Bari, sent. 24.3.2000, n. 1248.



mera partecipazione all'organizzazione dell'impresa di un certo numero di tecnici, costituisce quindi una palese violazione della legislazione professionale e di quella dei lavori pubblici.

Sulla questione è recentemente intervenuto anche il T.A.R. Lazio³ che ha ritenuto che *“i soggetti che siano in possesso della qualificazione Soa come appaltatori integrati, in quanto hanno già dimostrato in tale sede la capacità progettuale mercé l'indicazione di adeguati professionisti, non hanno bisogno di indicare in sede di offerta i nominativi dei tecnici che opereranno la progettazione, mentre tale incumbente risulta necessario per quelle imprese che partecipano ad un appalto integrato ma che non sono state qualificate in sede Soa per esso ma solo per la costruzione dell'opera.”*

I giudici amministrativi di primo grado argomentano tale decisione sostenendo che l'art. 19 della Legge n. 109/1994 come novellato dalla Legge n. 166/2002 riguarderebbe esclusivamente i sistemi di realizzazione dei lavori pubblici (ivi compreso l'appalto integrato) individuando per ciascuno di essi *“una serie di regole di tipo ottimalistico”*, senza, però, abrogare ovvero modificare in alcun punto l'art. 8 della stessa Legge in materia di qualificazione delle imprese, la cui presenza è condizione necessaria e sufficiente per la partecipazione alle gare pubbliche. Sicché, proseguono i giudici amministrativi, avendo l'impresa qualificata come appaltatore integrato, già attestato la propria capacità progettuale *“mercé l'indicazione di adeguati professionisti”* non sarà obbligata a sottostare ad ulteriori accertamenti in sede di gara.

In verità anche l'argomentare del T.A.R. Lazio nella pronuncia in esame appare poco persuasivo e lascia *“scoperte”* alcune questioni di significativa rilevanza.

Innanzitutto, oltre alle osservazioni espresse relativamente alle determinazioni della Autorità, si ricorda che l'ambito oggettivo di operatività del D.P.R. n. 34/2000 è circoscritto esclusivamente agli appalti d'importo superiore ai 150.000 euro rimanendo scoperta l'intera fascia di valore al di sotto di tale importo; proprio la novella della Legge n. 166/2002 ha però esteso l'ambito di operatività

³ V. T.A.R. Lazio, Sez. III, sent. 8.7.2003, n. 6078 in *Edilizia e Territorio*, n. 28/2003, 31 ss.



dell'appalto integrato ai lavori d'importo inferiore ai 200.000 euro. A voler valutare le osservazioni dei giudici amministrativi non può sfuggire, quindi, che esse si mostrano inapplicabili quanto meno agli appalti d'importo pari o inferiore ai 150.000 euro per i quali non opera il sistema di qualificazione del Decreto "Bargone"; per lo meno in questi casi, allora, non si potrà prescindere da una qualificazione "ordinaria" dei progettisti. Vacilla, dunque, lo stesso assioma del Tribunale secondo cui le norme di cui all'art. 19 L. n. 109/1994 sarebbero circoscritte esclusivamente ad una serie di regole di tipo "ottimalistico".

Anche sotto il profilo logico-sistematico va ricordato, come sopra esposto, che il 7° comma, dell'art. 18 del D.P.R. n. 34/2000 fa, sì, esplicito riferimento, per la qualificazione sotto il profilo dell'idoneità tecnica necessaria a realizzare lavori in appalto integrato, anche alla "*presenza di uno staff tecnico composto da laureati e diplomati assunti a tempo indeterminato*", ma non specifica quali competenze debbano possedere tali laureati e diplomati. Potrebbe quindi risultare legittima la posizione di una impresa che ha ottenuto la qualificazione come appaltatore integrato grazie al possesso di uno staff composto da laureati e diplomati in materie tecniche (ingegneria e architettura) ma del tutto privi di competenze e di esperienza in materia di progettazione.

Ancora, poi, va ricordato che il D.P.R. n. 34/2000 sembra fare esclusivo riferimento alla qualificazione delle imprese in materia di esecuzione dei lavori pubblici e non anche in quella di progettazione; è probabilmente nell'ambito di tale limite oggettivo che va interpretato il significato del 7° comma, dell'art. 18 che, lungi dall'escludere l'esigenza di una qualificazione del progettista, impone all'impresa esecutrice dei lavori ulteriori requisiti di capacità tecnica. Non è fondato, quindi, il rischio paventato dai giudici amministrativi di vanificazione della portata dell'art. 8 della Legge n. 109/1994 che ritiene la qualificazione condizione necessaria e sufficiente ai fini della partecipazione ad una gara di appalto; tale norma, infatti, limita la propria portata applicativa alla sola esecuzione dei lavori pubblici e non anche ai casi nei quali, come nell'appalto integrato, la prestazione



da rendere è articolata nella attività progettuale ed, appunto, in quella di esecuzione.

In conclusione non sembra corretto sostenere che la qualificazione di appaltatore integrato sia sufficiente a dimostrare la capacità progettuale dell'impresa qualificata; tali capacità, anche nell'appalto integrato e qualunque sia l'importo dei lavori, debbono continuare ad essere riscontrate in capo ai singoli professionisti incaricati dell'attività di progettazione. E' questo il solo modo per preservare e garantire la qualità dell'attività di progettazione e, di conseguenza, la qualità dei lavori pubblici.

Giovanni Angotti
(Presidente Centro Studi CNI)