



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI



presso il
Ministero della Giustizia

U-ADP/23

Circ. CNI n. 102/XX Sess./2023

Ai Presidenti degli Ordini territoriali degli
Ingegneri

Ai Presidenti delle Federazioni/Consulte degli
Ordini degli Ingegneri

LORO SEDI

Oggetto: Quadro nazionale delle qualificazioni (QNQ) nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze – DM 8 gennaio 2018 – conseguenze in tema di competenze professionali – competenze degli Ingegneri iuniores – **parere CNI del 11/10/2023** con allegata la **delibera ANAC 5 aprile 2022 n.181** - trasmissione

Caro Presidente,

con la presente Ti trasmettiamo il **parere CNI 11/10/2023**, reso in tema di impatto del Quadro nazionale delle qualificazioni (QNQ) sul settore delle competenze professionali della Categoria degli Ingegneri.

La tematica delle conseguenze derivanti dall'approvazione, a livello europeo, del Quadro nazionale delle qualificazioni e, a livello nazionale, del decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 8 gennaio 2018 (*"Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013 n.13"*) sul sistema delle competenze professionali è stata approfondita dal Consiglio Nazionale, per replicare a coloro che sostengono che l'EQF (*European Qualification Framework*) e il QNQ abbiano inciso sulla individuazione delle attività professionali che formano oggetto della Professione di Ingegnere.

Anticipandone i contenuti, si segnala che – a parere del Consiglio Nazionale, in base ai dati ed agli elementi a disposizione – la conclusione dell'indagine operata spinge nella direzione per cui il sistema delle competenze professionali dell'Ingegnere in generale, e dell'Ingegnere junior in particolare, non è stato modificato per effetto della introduzione nell'ordinamento di tali normative, di derivazione sovranazionale.

Questo perché l'analisi della concreta disciplina mostra come il Quadro nazionale delle qualificazioni-QNQ e il successivo DM 8 gennaio 2018 mirano a comparare e raffrontare i titoli di studio e di formazione professionale italiani al quadro europeo, *per favorirne la spendibilità delle diverse qualificazioni in ambito nazionale ed europeo, anche in funzione della mobilità*

geografica e professionale, oltre che a promuovere la valorizzazione personale e delle esperienze individuali, ma non ad alterare il quadro vigente in materia di competenze professionali, definito dalle legge professionale.

Sul piano giuridico-formale, inoltre, ragioni di ordine sistematico e di rispetto della gerarchia delle fonti del diritto ostano a che attraverso un semplice decreto ministeriale (quale, appunto, il Decreto Ministero del Lavoro datato 8 gennaio 2018) si possa pensare di cambiare l'assetto ordinamentale di una Professione.

La stessa **Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)**, nella **delibera 5 aprile 2022 n.181** (ivi allegata), ha sostenuto che **il sopraggiungere del Decreto ministeriale 8 gennaio 2018 non ha modificato il perimetro delle attività consentite agli iscritti alla sezione A e alla sezione B dell'albo degli Ingegneri**, ai sensi del DPR n.328/2001.

Ne risulta confermato e comprovato che, per la Professione di Ingegnere, gli unici riferimenti normativi atti a delineare i settori di attività restano quelli costituiti, sul piano generale, dagli **articoli 51 e 52 del RD 23 ottobre 1925 n.2537** e dall'**art.46 del DPR 5 giugno 2001 n.328**.

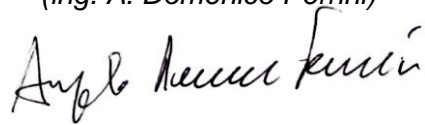
Si rinvia comunque alla integrale lettura del parere CNI allegato, di cui si raccomanda l'ampia diffusione sul territorio, per contrastare le letture distorte e frutto di una errata interpretazione in punto di diritto delle previsioni relative al Quadro nazionale delle qualificazioni (QNQ).

Cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(ing. Giuseppe M. Margiotta)



IL PRESIDENTE
(ing. A. Domenico Perrini)



ALLEGATO:

- Parere CNI 11/10/2023 (+ Delibera ANAC 5 aprile 2022 n.181).

MC3010Circ



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI



presso il
Ministero della Giustizia

/U-ADP/23

Ordine degli Ingegneri della Provincia dell'Aquila

Oggetto: Competenze professionali – competenze degli Ingegneri iuniores alla luce del DM 8 gennaio 2018 - Quadro nazionale delle qualificazioni - richiesta parere - prot. CNI n.2866

Viene richiesto parere sulle competenze professionali dell'Ingegnere iunior a seguito del quesito ricevuto da un iscritto.

In particolare, l'iscritto domanda se il decreto del Ministero del Lavoro 8 gennaio 2018, di recepimento della Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 maggio 2017, abbia superato "le restrizioni imposte dal DPR n.328/2001" riguardo la figura professionale dell'Ingegnere iunior.

Il richiedente¹ sottolinea, poi, che si occupa di progettazione di impianti elettrici da più di 10 anni, "ma mi trovo sempre in una posizione scomoda quando devo firmare i progetti, in quanto sono in possesso di laurea triennale in ingegneria elettrica industriale ma appartengo al settore c della sezione B con relativa iscrizione all'Ordine."

Sulla originale questione si osserva quanto segue.

In primo luogo, in via generale, si rammenta che non spetta al Consiglio Nazionale, bensì al Ministero della Giustizia e al Ministero dell'Università, fornire interpretazioni ufficiali delle competenze professionali ai sensi del DPR 5/06/2001 n.328 (*"Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti"*).

Il Consiglio Nazionale, pertanto, può soltanto esprimere il proprio parere non vincolante, tramite formule generali, spettando poi ai diretti interessati fare impiego di tali principi, adattandoli al caso concreto.

¹ Appare opportuno che l'Ordine richiedente segnali ai propri iscritti che il titolo professionale di "Ingegnere" (Ing.) è riservato agli iscritti alla sezione A dell'albo, dovendo invece gli iscritti alla sezione B dell'albo – specie negli atti ufficiali – firmare come "Ingegnere iunior" (Ing. iunior).

È onere dell'interessato, inoltre, precisare e argomentare, sul piano logico-giuridico, i passaggi che, a suo avviso, sorreggono la tesi avanzata².

Fermo restando quanto sopra, si formulano le seguenti considerazioni.

Il tema segnalato comporta la necessità di un approfondimento dei rapporti tra ordinamento nazionale, ordinamento eurounitario, fonti del diritto e normativa professionale, che esula dall'economia del presente parere.

Non risultano poi, allo stato, pronunciamenti delle Autorità di governo o della giurisprudenza sulla specifica questione sollevata, che possano fungere da precedente³.

Si forniranno pertanto, in questa sede, una serie di spunti e di riflessioni, non potendo analizzare nel dettaglio e *funditus*, in tutte le sue implicazioni, la tematica dei rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento sovranazionale riguardo il sistema formativo e professionale.

Anticipando le conclusioni, l'avviso del Consiglio Nazionale – sulla base delle informazioni disponibili – è che l'art.46 ("Attività professionali") del DPR 5 giugno 2001 n.328, dedicato alle competenze professionali dell'Ingegnere e dell'Ingegnere iunior, non è da ritenersi modificato per effetto dell'approvazione del decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 8 gennaio 2018.

Depongono per questa soluzione una serie di indici, di carattere formale e sostanziale.

In primo luogo – e soprattutto – appare lecito dubitare e dunque risulta assai perplesso che il **decreto del Ministero del Lavoro 8 gennaio 2018** (*"Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013 n.13"*) concerna e involga (anche) la materia delle competenze professionali degli Ingegneri⁴, disciplinate dal RD n.2537/1925 e, da ultimo, dal DPR n.328/2001.

Sia il decreto ministeriale, sia la normativa europea di cui costituisce attuazione appaiono piuttosto deputati a promuovere un sistema comune di *istruzione e formazione* all'interno dell'Unione Europea e dunque *di riconoscimento reciproco tra gli Stati dei differenti sistemi formativi* (attraverso il raccordo tra il sistema italiano delle qualificazioni con i sistemi degli altri Paesi europei), piuttosto che a *innovare* i contenuti delle leggi professionali vigenti all'interno degli Stati membri.

Si vuol dire, cioè, che la normativa richiamata e presupposta dal DM 8 gennaio 2018 appare riguardare più i titoli di studio che *i titoli e l'albo professionale* (che, come noto, sono concetti

² Non costituisce, all'evidenza, una motivazione, la frase tra virgolette "L'Unione Europea ha voluto uniformare... superando in tal modo le restrizioni imposte dal DPR 328/2001 che prevedeva per i medesimi progettazione autonoma di opere semplici con metodo standardizzato.", riportata, tra l'altro, senza precisarne la provenienza.

³ Salvo l'importante eccezione di cui più avanti nel testo.

⁴ Può essere visto come un indizio a favore di quanto in questa sede sostenuto la circostanza che nel *Preambolo* del decreto ministeriale 8 gennaio 2018 si trovi un riferimento alle professioni non regolamentate (*"Vista la legge 14 gennaio 2013 n.4, recante <Disposizioni in materia di professioni non organizzate>"*), mentre non vi è alcun richiamo esplicito alla legge professionale di Ingegneri e Architetti.

diversi, non potendo confondersi titolo universitario con titolo professionale: v., in proposito, la fondamentale **circolare CNI 26/01/2011 n.383**⁵).

“Tale assunto trova conferma nelle previsioni dell'European Qualification Framework (EQF), costruito come una griglia di referenziazione funzionale volta a mettere in relazione e posizionare le diverse qualificazioni professionali dei cittadini dei paesi europei, e quindi le certificazioni formali rilasciate nei Paesi membri dell'Unione Europea da un'autorità competente a conclusione di un percorso di formazione come attestazione di aver acquisito delle competenze compatibili agli standard stabiliti dal sistema educativo nazionale.

In pratica l'EQF permette un confronto che ‘si basa su livelli comuni di riferimento, correlati a *learning outcomes* (risultati dell'apprendimento) e collocati in una struttura ad otto livelli’ e nel nostro Paese trova applicazione a seguito della sottoscrizione dell'Accordo, sancito il 20 dicembre 2012 in sede di Conferenza Stato-Regioni, con il quale è adottato il "Primo rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al Quadro Europeo EQF" nel quale sono "posizionati" i **titoli di studio italiani** nell'ambito degli otto livelli previsti dall'EQF. Tale Accordo è stato recepito con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 13 febbraio 2013.” (così, testualmente, la sentenza del **Consiglio di Stato**, III Sezione, **9/02/2022 n.932**, a proposito del precedente decreto interministeriale).

Anche la normativa da cui deriva il DM 8 gennaio 2018 – il **decreto legislativo 16 gennaio 2013 n.13**⁶ - risulta preordinata a definire (**art.1, comma 2**) “le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e gli standard minimi di servizio del sistema nazionale delle competenze... anche in funzione del riconoscimento in termini di crediti formativi in chiave europea.”.

Dunque, aspetti legati all’“individuazione e la convalida dell’apprendimento formale e non formale”, ad “un sistema europeo di crediti per l’istruzione e la formazione professionale (ECVET)”, alla “garanzia della qualità dell’istruzione e della formazione professionale (EQAVET)”, ovvero *tutti aspetti legati all’istruzione e alla formazione continua dei lavoratori*, ma non al tema specifico della disciplina delle competenze professionali delle Professioni regolamentate.

Sotto il profilo delle fonti del diritto, oltre a ciò, non si può non sottolineare che il DM del Ministero del Lavoro è, appunto, un decreto ministeriale, che non ha la forza, nella gerarchia delle norme, di modificare o abrogare un Decreto del Presidente della Repubblica, ovvero un Regolamento governativo, quale è il DPR 5 giugno 2001 n.328⁷.

Anche sotto il profilo funzionale, dell’Autorità emanante, ad avviso del CNI, sarebbe irrazionale e contraddittorio che un decreto di un Ministero privo di autorità sulla Categoria degli Ingegneri (il Ministero del Lavoro) fosse in grado di incidere e modificare una disciplina (il DPR n.328/2001) approvata “di concerto con il Ministero della Giustizia”, *senza il coinvolgimento del Ministero Vigilante su quella Professione*.

⁵ Rinvenibile sul sito Internet del Consiglio Nazionale.

⁶ “Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'art.4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012 n.92.”

⁷ Anche la legge professionale degli Ingegneri (legge 24 giugno 1923 n.1395 e RD 23 ottobre 1925 n.2537), pur essendo antecedente alla Costituzione, può dirsi parificata, nella gerarchia delle fonti del diritto, alla legge ordinaria e dunque sovraordinata e non suscettibile di abrogazione ad opera di un semplice decreto interministeriale.

In senso conforme a quanto qui sostenuto si è espressa l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) nel parere di precontenzioso di cui alla delibera 5 aprile 2022 n.181, con precipuo riferimento al DM 8 gennaio 2018 (in allegato).

Secondo l'Autorità Anticorruzione: "...**il sopraggiungere del Decreto ministeriale 8 gennaio 2018**, recante "Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13", **non ha affatto scardinato la distinzione di competenze tra professionisti in possesso della laurea triennale e quelli con la specialistica, tratteggiata dal citato DPR n. 328/2001**, atteso che il QNQ (Quadro Nazionale delle Qualificazioni) altro non è che un sistema di riferimento che confronta e collega le qualifiche dei diversi Paesi dell'Unione Europea, permettendo di interpretarle secondo un codice condiviso (distinzione delle competenze in termini di: conoscenze, abilità, autonomia e responsabilità, e in otto livelli, in funzione della crescente complessità degli apprendimenti rispetto alle suddette dimensioni) **senza** però **modificare i requisiti per l'iscrizione alle differenti sezioni degli Albi professionali e il perimetro di attività ammesse per i rispettivi iscritti**".

Quindi, l'Autorità amministrativa indipendente di settore, seppure incidentalmente⁸, ha affermato che **il decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 8 gennaio 2018 non ha per nulla inciso il sistema delle competenze professionali degli iscritti alla sezione A e alla sezione B dell'albo degli Ingegneri, disegnato dal DPR n.328/2001.**

Pur nell'incertezza del quadro complessivo di riferimento, la delibera citata appare costituire un autorevole riferimento, al fine di orientarsi sulla problematica sollevata.

Il tutto (quantomeno) fino a che non giungano indicazioni di segno diverso da parte del Ministero della Giustizia e del Ministero dell'Università e della Ricerca.

Anche in un'ottica prudenziale, di stretta osservanza della normativa professionale vigente, essendo altrimenti eventuali determinazioni in senso difforme, assunte da parte degli Ordini professionali, esposte al rischio di contestazioni⁹ da parte dei professionisti e dell'utenza, basate sulla lettura delle previsioni del DPR n.328/2001 (non abrogate) e sulla ripartizione di attività professionali ivi disciplinate.

Non si condivide, a livello generale, infine, la rimostranza contenuta nella richiesta di parere¹⁰, se interpretata nel senso che l'iscrizione ad un certo settore non debba contare nell'attività professionale che il professionista è abilitato a svolgere: che ad ogni settore (e sezione) di iscrizione debbano corrispondere determinate attività professionali consegue logicamente alla

⁸ Ovvero, non costituendo il relativo passaggio il tema centrale del parere di precontenzioso.

⁹ E possibili richieste di risarcimento del danno eventualmente patito (ad es., per mancato affidamento di incarico professionale, in quanto assegnato al professionista dell'altra sezione dell'albo).

¹⁰ Se la si è intesa correttamente.

istituzione di *diverse figure professionali*¹¹, altrimenti non avrebbe senso distinguere tra Ingegnere e Ingegnere iunior¹².

In questi termini è il parere del Consiglio Nazionale, in base ai dati a disposizione, ferme restando eventuali diverse valutazioni delle Autorità ministeriali competenti in materia e fatti salvi i futuri approfondimenti che si riterranno necessari.

Nello scusarci per il ritardo nella risposta, cui confidiamo che l'approfondimento svolto in questa sede possa - almeno in parte - supplire, inviamo cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(ing. Giuseppe M. Margiotta)

IL PRESIDENTE
(ing. A. Domenico Perrini)

ALLEGATO:

- Delibera ANAC 5 aprile 2022 n.181.

MC1209AQ

¹¹ La sentenza del **Consiglio di Stato**, IV Sezione, **12/03/2009 n.1473**, a proposito del DPR n.328/2001, afferma che: "Per quel che interessa la professione di Ingegnere, per cui è causa, il Regolamento procedeva, in particolare, ad alcune importanti innovazioni, prevedendo in specie:

- due distinte figure professionali: ingegnere ed ingegnere iunior;**
- l'articolazione dell'albo in due sezioni A e B, rispettivamente per gli ingegneri e gli ingegneri iuniores;
- l'istituzione di tre settori nell'ambito dell'albo, rispettivamente dell'ingegneria civile e ambientale, dell'ingegneria industriale e dell'ingegneria dell'informazione, in relazione alla esigenza di suddividere l'ambito dell'attività professionale, fortemente ampliato per effetto dello sviluppo tecnologico. I settori individuano ambiti di attività che accorpano a loro volta più specializzazioni. Tale suddivisione è in linea con quanto è stato attuato negli altri Paesi europei;
- OMISSIS".

¹² E, ulteriormente, tra Ingegnere civile e ambientale e Ingegnere civile e ambientale iunior, tra Ingegnere industriale e Ingegnere industriale iunior, tra Ingegnere dell'informazione e Ingegnere dell'informazione iunior (ex art.45, commi 2 e 3, del DPR n.3 28/2001).



DELIBERA N. 181

5 aprile 2022.

Oggetto

Istanza singola di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 211, comma 1 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 presentata dall'Ing. Antonio Vincenti – Affidamento dei servizi di ingegneria e architettura per la direzione lavori, coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione per le manutenzioni di cui all'Accordo Quadro indetto con Delibera n. 849 del 26/10/2021 per un periodo di 48 mesi prorogabili per ulteriori 6 mesi – Criterio di aggiudicazione: offerta economicamente più vantaggiosa – Importo a base di gara: euro 934.594,98– S.A.: ARES 118.

PREC 47/2022/S

Riferimenti normativi

Art. 83 del d.lgs. n. 50/2016

Artt. 16 e 46 del D.P.R. n. 328/2001

Parole chiave

Servizi Direzione Lavori e Coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione – Laurea Architettura/Ingegneria quinquennale o specialistica – Laurea triennale – Limiti e competenze dei professionisti.

Massima

Appalto pubblico – Servizi – Scelta del contraente – Direzione Lavori e Coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione – Requisiti di idoneità – Requisiti di capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria – Laurea Architettura/Ingegneria quinquennale/specialistica – Laurea triennale – Disciplina requisiti iscrizione Albi professionali – Competenze professionali – Esclusione laurea triennale – Illegittimità.



Il requisito di idoneità della laurea specialistica (quinquennale) in architettura o ingegneria richiesto per l'affidamento della direzione lavori e del coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione può essere considerato congruo e proporzionato in relazione alle prestazioni oggetto di affidamento solo se esse siano riferibili ad opere complesse che prevedano l'uso di metodologie non standardizzate. Qualora, infatti, la Stazione appaltante, in considerazione di taluni fattori specifici dell'affidamento soggetti alla propria valutazione discrezionale, intendesse acquisire professionalità più specifiche e di elevata esperienza, potrebbe richiedere dei requisiti tecnico-professionali ed economico-finanziari più rigorosi e stringenti di quelli minimi previsti dalla legge o da norme di settore, purché ragionevoli, proporzionati e congrui rispetto all'oggetto dell'affidamento e alle concrete esigenze perseguite nell'interesse pubblico.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 5 aprile 2022

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 0015832 del 3.3.2022, con la quale l'Ing. Antonio Vincenti contesta che gli atti di gara non sarebbero stati redatti in conformità al Codice degli appalti e alle Linee Guida Anac n. 1 e pertanto chiede parere in ordine ad una loro possibile rettifica/annullamento in autotutela;

CONSIDERATO, più specificamente, che secondo l'istante l'intera procedura di gara sarebbe viziata sotto vari profili e che le censure mosse nell'istanza di parere possono riassumersi come di seguito:

- 1) indeterminatezza e indeterminabilità dei criteri per definire le parcelle del professionista;
- 2) non essendo allegata alla documentazione di gara alcuna parcella-tipo, non si comprendono quali voci/prestazioni siano contemplate e, quindi, richieste e non è neppure chiara la categoria dei lavori (manca del tutto il quadro economico);
- 3) i documenti di gara prevedono la progettazione preliminare (di competenza della Stazione appaltante) ed esecutiva (oggetto di affidamento) omettendo, quindi, la necessaria previsione della progettazione definitiva;
- 4) l'importo a base di gara non è chiaro, posto che gli importi dichiarati nella premessa del Disciplinare non corrispondono al valore stimato dell'affidamento indicato nell'art. 3 del Disciplinare medesimo;
- 5) sebbene più volte citato negli atti di gara, non è allegato alla documentazione disponibile il Capitolato speciale;
- 6) in contrasto con i principi di legge e con le Linee Guida n. 1, vengono richiesti dei requisiti di partecipazione sproporzionati, discriminatori e, pertanto, anticoncorrenziali (considerato che la categoria prevalente dei lavori dovrebbe essere quella relativa agli impianti tecnologici-OG11, è errato e discriminatorio chiedere che i professionisti interessati debbano avere, a pena di esclusione, solo la laurea quinquennale o specialistica);
- 7) i criteri di valutazione dell'offerta tecnica non sono univocamente determinati, lasciando così un margine di discrezionalità alla SA troppo ampio;



CONSIDERATO che la Stazione appaltante respinge ogni censura mossa dall'istante e insiste sulla correttezza di quanto previsto nella documentazione di gara, mentre per le questioni relative alla richiesta del possesso della certificazione ISO 9001 e al versamento del bollo per la presentazione della domanda di partecipazione ammette la presenza di un errore materiale nella redazione dei documenti di gara;

VISTO l'avvio dell'istruttoria avvenuto in data 14.3.2022;

VISTA la documentazione in atti e le memorie delle parti;

CONSIDERATO che con nota integrativa del 9.3.2022 è stato richiesto all'istante, ai fini di una corretta valutazione di ammissibilità dell'istanza ai sensi dell'art. 7, comma 1 del Regolamento di Precontenzioso, di specificare *"le motivazioni per cui si ritengono illegittime le clausole della documentazione di gara oggetto di contestazione"* e di chiarire *"come esse possano incidere, in modo immediato e diretto, sul proprio interesse a partecipare"* e che quest'ultimo, con una nota di riscontro pervenuta in data 14.3.2022, ha precisato che *«La S.A. ha richiesto quali requisiti minimi di partecipazione per le figure del direttore dei lavori e del CSE, il possesso della laurea magistrale/specialistica in Ingegneria o Architettura, escludendo di fatto gli ingegneri triennali, categoria alla quale il sottoscritto appartiene. L'oggetto dell'appalto, dichiarato dalla stessa S.A. quale 'oggettivamente di non elevata complessità marginale', è chiaramente rappresentato in maniera dominante, dalle opere di manutenzione impiantistica. L'oggetto dell'appalto può pertanto ritenersi rientrate tra le opere standardizzate e quindi nelle competenze degli Ingegneri triennali. La partecipazione del sottoscritto, in qualità di DL e CSE alla gara in oggetto, porterebbe ad una automatica ed ingiustificata esclusione dalla procedura di che trattasi»;*

RITENUTO, pertanto, che con le precisazioni sopra riportate l'istante ha formalmente circoscritto l'oggetto dell'istanza alla sola questione relativa all'asserita illegittimità del requisito di cui art. 8 del Disciplinare di gara, che per alcuni professionisti inclusi nella configurazione minima della "Struttura operativa" della Direzione Lavori (ovvero n. 1 professionista responsabile della Direzione Lavori e n. 1 professionista responsabile del coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, ai sensi del D. Lgs. 81/2008 e ss.mm.ii.) prevede il possesso obbligatorio della *"Laurea Quinquennale o Specialistica in Architettura/Ingegneria Civile o Ingegneria Edile iscritti nei rispettivi Albi Professionali da almeno 10 anni ed abilitati all'esercizio della professione, nominativamente indicato in sede di offerta"*, dovendosi pertanto ritenere decadute le ulteriori contestazioni sommariamente su riportate, anche in ragione del fatto che, sulla base delle motivazioni addotte dalla Stazione appaltante, non pare di poter qualificare le clausole di gara oggetto di iniziale contestazione come immediatamente escludenti, intendendo con tale definizione riferirsi a quella particolare tipologia di condizioni in forza delle quali se venisse presentata domanda di partecipazione sarebbe sicuramente esclusa;

RILEVATO, entrando nel merito della contestazione ammessa, che il dPR n. 328/2001 (recante *"Modifiche e integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti"*), nel disciplinare le competenze degli architetti e ingegneri iscritti nella sezione B del relativo Albo professionale (c.dd. architetti e ingegneri "juniores" ovvero in possesso di laurea triennale), dispone, rispettivamente, per quanto di interesse nel presente parere, che *«Formano oggetto dell'attività professionale degli iscritti nella sezione B, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 1, comma 2, restando immutate le riserve e attribuzioni già stabilite dalla vigente normativa:*

a) per il settore 'architettura':



1) le attività basate sull'applicazione delle scienze, volte al concorso e alla collaborazione alle attività di progettazione, direzione dei lavori, stima e collaudo di opere edilizie, comprese le opere pubbliche;

2) la progettazione, la direzione dei lavori, la vigilanza, la misura, la contabilità e la liquidazione relative a costruzioni civili semplici, con l'uso di metodologie standardizzate;

3) i rilievi diretti e strumentali sull'edilizia attuale e storica» (art. 16, comma 5, lett. a)»;

e che «Restando immutate le riserve e le attribuzioni già stabilite dalla vigente normativa, formano oggetto dell'attività professionale degli iscritti alla sezione B, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 1, comma 2:

a) per il settore 'ingegneria civile e ambientale':

1) le attività basate sull'applicazione delle scienze, volte al concorso e alla collaborazione alle attività di progettazione, direzione dei lavori, stima e collaudo di opere edilizie comprese le opere pubbliche;

2) la progettazione, la direzione dei lavori, la vigilanza, la contabilità e la liquidazione relative a costruzioni civili semplici, con l'uso di metodologie standardizzate;

3) i rilievi diretti e strumentali sull'edilizia attuale e storica e i rilievi geometrici di qualunque natura» (art. 46, comma 3, lett. a)»;

RILEVATO, inoltre, che il legislatore non ha inteso tracciare confini precisi tra le competenze dei laureati di primo livello (corso di studi triennale, sezione B dell'Albo), e laureati con percorso formativo quinquennale (sezione A dell'Albo), con ciò creando incertezza in ordine alle attività professionali che i primi sono autorizzati a svolgere, e che il Centro Studi del Consiglio Nazionale Ingegneri, in una specifica pubblicazione ("Le competenze professionali degli ingegneri secondo il D.P.R. 328/2001"), proprio per offrire un contributo all'interpretazione della volontà del legislatore, ha precisato che «... una procedura standardizzata configura una procedura conforme ad un insieme di regole (siano esse tecniche, metodologiche, pratiche o giuridiche) generalmente applicate ai casi analoghi a quelli trattati dal professionista, e dallo stesso uniformemente adottate per l'espletamento della sua prestazione», mentre con riferimento alla "costruzione civile semplice", partendo dal presupposto che essa non presenta vincoli di carattere quantitativo (a differenza della definizione di "costruzioni modeste" che delimitava l'ambito di competenza del tecnico diplomato), il suddetto documento la definiva come «quella per la cui progettazione e realizzazione non si presentano particolari difficoltà e complessità di applicazione delle relative tecniche scientifiche»;

RITENUTO di poter condividere le considerazioni secondo cui «qualora la procedura adottata per l'espletamento della prestazione non sia conforme ad un insieme di regole (tecniche, metodologiche, pratiche o giuridiche) generalmente adottate in casi analoghi, così da perdere il carattere di uniformità e continuità con queste, essa presenta il carattere di innovatività che consente di riservarla alla sola competenza dell'ingegnere specialistico» (Centro Studi del CNI, pubblicazione sopra citata);

RITENUTO, altresì, che il sopraggiungere del Decreto ministeriale 8 gennaio 2018, recante "Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13", non ha affatto scardinato la distinzione di competenze tra professionisti in possesso della laurea triennale e quelli con la specialistica, tratteggiata dal citato dPR n. 328/2001, atteso che il QNQ (Quadro Nazionale delle Qualificazioni) altro non è che un sistema di riferimento che confronta e collega le qualifiche dei diversi Paesi dell'Unione Europea, permettendo di interpretarle secondo un codice condiviso (distinzione delle competenze in termini di:



conoscenze, abilità, autonomia e responsabilità, e in otto livelli, in funzione della crescente complessità degli apprendimenti rispetto alle suddette dimensioni) senza però modificare i requisiti per l'iscrizione alle differenti sezioni degli Albi professionali e il perimetro di attività ammesse per i rispettivi iscritti;

CONSIDERATO che il Disciplinare di gara dell'Accordo Quadro *“per l'affidamento delle attività di manutenzione presso gli edifici e strutture di proprietà e/o detenute a qualsiasi titolo in uso all'ARES118, comprese le elisuperfici”*, individua come categoria prevalente i “Lavori di installazione di impianti di riscaldamento e di altri impianti elettrici per edifici” e come categorie secondarie i “Servizi di riparazione e manutenzione di impianti elettrici e meccanici di edifici”; “Servizi di riparazione e manutenzione di riscaldamenti centrali”; “Servizi di riparazione e manutenzione di gruppi di raffrescamento”; “Servizi di riparazione e manutenzione di pompe, valvole, rubinetti e contenitori metallici”; “Servizi di manutenzione di ascensori”; “Servizi di riparazione e manutenzione di impianti antincendio”; “Servizi di riparazione e manutenzione vari”; “Manutenzione e riparazione di attrezzature di reti per trasmissione dati”; e che l'oggetto dell' *“Affidamento dei servizi di ingegneria e di architettura per la direzione lavori (DL), coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione (CSE) per le manutenzioni di cui all'Accordo Quadro”*, di diretto interesse ai fini del presente parere, è così descritto dal relativo Disciplinare di gara: *«la Direzione dei lavori ed il Coordinamento alla sicurezza comprensivi delle attività di aggiornamento progettazioni esistenti, varianti in corso d'opera, certificazioni lavori ed impianti nonché la predisposizione di ogni altra documentazione da depositare presso gli organi competenti per l'ottenimento delle autorizzazioni di legge, relativamente alla gestione e alla manutenzione degli impianti tecnologici asserviti agli immobili in proprietà o nella disponibilità dell'Ares 118, alla manutenzione ordinaria programmata preventiva e correttiva ed interventi straordinari opere edili e opere di adeguamento normativo e funzionale presso gli immobili di proprietà e/o detenute a qualsiasi titolo in uso dall'Azienda Regionale Emergenza Sanitaria 118 (ARES118), comprese le elisuperfici, nonché le opere, le prestazioni, le forniture ed i servizi accessori connessi, aggiudicati con Accordo Quadro a quattro operatori, ciascuno per ogni Area come specificati in premessa, nel rispetto della normativa sulla sicurezza di cui al D.Lgs 81/2008 e s.m.i.»*;

RILEVATO che la Stazione appaltante, nelle memorie difensive, ha chiarito che *«A seguito dell'incremento delle esigenze manutentive determinato anche dagli obiettivi aziendali di internalizzazione del servizio di emergenza/urgenza ... si è rilevata la necessità di acquisire professionalità più specifiche, anche all'interno di eventuali studi di Architettura e Ingegneria, che non discriminano la presenza di professionalità anche prive di laurea quinquennale specialistica. [...] le mutate esigenze e l'incrementata complessità soprattutto dal punto di vista del governo di prestazioni... ha manifestato l'esigenza di professionalità più specifiche e di elevata esperienza, anche compresenti, nella gestione dell'Accordo Quadro, tenendo conto che oggetto dell'appalto è anche la manutenzione delle Centrali Operative di ARES 118, attività core del servizio di Emergenza/Urgenza del Lazio»*, ragione per cui ha ritenuto più opportuno chiedere il possesso della laurea specialistica in luogo di quella triennale;

CONSIDERATO che, in generale, sulla questione del possesso dei requisiti di partecipazione, giova ricordare come la giurisprudenza abbia affermato che la stazione appaltante, nel definire i requisiti tecnici e professionali dei concorrenti, vanta un margine di discrezionalità tale da consentirgli di definire criteri ulteriori e più stringenti rispetto a quelli normativamente previsti, con il rispetto del limite della proporzionalità e della ragionevolezza, oltre che della pertinenza e congruità dei requisiti prescelti in relazione alle caratteristiche dello specifico oggetto di gara e che l'Autorità, nella delibera n. 830 del 27 luglio 2017, ha stabilito che *«I bandi di gara possono prevedere requisiti di capacità particolarmente rigorosi, purché non siano discriminanti e abnormi rispetto alle regole proprie del settore e parametrati all'oggetto*



complessivo del contratto di appalto, giacché rientra nella discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice la possibilità di fissare requisiti di partecipazione ad una singola gara anche molto rigorosi e superiori a quelli previsti dalla legge»;

RITENUTO, tuttavia, che nel caso di specie l'equo contemperamento delle esigenze della Stazione appaltante con la tutela del principio del *favor participationis*, alla luce della tipologia di affidamento (che non presenta quel carattere di innovatività o di particolare complessità che consente di riservarla alla sola competenza dell'ingegnere specialistico) e sulla base degli stessi chiarimenti forniti dalla Stazione appaltante, questa volta a propria difesa, per motivare l'assenza della fase della progettazione definitiva, secondo cui «*la tipologia di opere richieste da ARES 118 nell'ambito dell'Accordo Quadro è **meramente manutentiva e non riguarda "nuove realizzazioni"**, ma si tratta di manutenzioni ordinarie, straordinarie, di ristrutturazione o adeguamento normativo ai sensi del D.Lgs. 81/2008 ss.mm.ii. di sedi per la postazione di sosta/attesa del Servizio di ARES 118*», tenuto altresì conto della categoria di lavori (prevalenti e secondari) oggetto di affidamento (consistenti sostanzialmente in attività di installazione impiantistica e connesse manutenzioni ordinarie e straordinarie), possa essere individuato nell'ammissione alla gara anche degli Architetti e Ingegneri con laurea triennale;

RITENUTO, infatti, che la Stazione appaltante, nell'espone le ragioni della propria scelta di consentire la partecipazione alla gara per direzione lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione ai soli professionisti in possesso di laurea specialistica (pur ammettendo la collaborazione dei laureati triennali all'interno del medesimo studio di appartenenza, ma, occorre precisare, che la contraria previsione si sarebbe esposta ad una contestazione di illegittimità della clausola, stante le previsioni del d.P.R. n. 328/2001), opera, di fatto, una indebita equiparazione tra il concetto di "*professionalità più specifiche e di elevata esperienza*" con quello di attività "*relative a costruzioni civili semplici, con l'uso di metodologie standardizzate*", che ai sensi del citato decreto costituisce l'unico discrimine di competenze tra le due categorie di professionisti, perché è di tutta evidenza che la legittima volontà dell'Amministrazione committente di non consentire la partecipazione alla gara a soggetti privi della dovuta competenza ed esperienza può essere legittimamente perseguita fissando dei requisiti tecnico-professionali ed economico-finanziari più rigorosi e stringenti di quelli minimi previsti dalla legge o da norme di settore, purché ragionevoli, proporzionati e congrui rispetto all'oggetto dell'affidamento e alle concrete esigenze perseguite nell'interesse pubblico;

il Consiglio

ritiene, sulla base delle motivazioni che precedono, che l'operato della Stazione appaltante non sia conforme alle disposizioni normative in materia di criteri di selezione, in particolare laddove per l'affidamento dei servizi di direzione lavori e di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione per le attività manutentive relative all'Accordo Quadro di cui all'oggetto viene richiesto il possesso della laurea in Architettura o Ingegneria (Civile/Edile) quinquennale o specialistica escludendo, così, quella triennale o di primo livello.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia



Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 11 aprile 2022

Per il Segretario Maria Esposito

Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente