



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI



presso il
Ministero della Giustizia

U-DC/24

Circ. CNI n. 125/XX Sess./2024

Ai Presidenti degli Ordini territoriali degli
Ingegneri

Ai Presidenti delle Federazioni/Consulte degli
Ordini degli Ingegneri

LORO SEDI

Oggetto: Codice dei contratti pubblici – **Parere ANAC n.64 del 10 gennaio 2024** – requisiti professionali dei progettisti interni alla stazione appaltante e polizza assicurativa del personale dipendente - considerazioni

Caro Presidente,

con la presente Ti inviamo in allegato il **parere ANAC n.64¹**, approvato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione nell’**adunanza del 10 gennaio 2024**, in materia di “progettazione interna e polizze per il personale”, ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 2023 n.36 (Codice dei contratti pubblici).

Come segnala la stessa Autorità, non si tratta di un parere preventivo legato ad un caso specifico, bensì di *un indirizzo generale* sulla questione di carattere astratto, espresso *nell’esercizio della funzione consultiva di ANAC*, in risposta ad un quesito.

Il parere affronta due temi: I) i requisiti professionali dei progettisti interni delle stazioni appaltanti, “con particolare riguardo alla necessità per gli stessi di essere iscritti all’Albo professionale.”; II) l’obbligo di copertura assicurativa per i progettisti interni all’Amministrazione.

Il Consiglio Nazionale – alla luce della non lineare e non pienamente soddisfacente tecnica di redazione del Codice dei contratti pubblici su tali aspetti – considera con favore il pronunciamento di ANAC, che introduce elementi di chiarezza a beneficio delle Amministrazioni Pubbliche e di tutti gli operatori del settore.

¹ Nella denominazione interna di ANAC il parere è indicato come “parere **FUNZ CONS 64/2023**”, perché fa riferimento all’anno di ricezione del quesito.

I) REQUISITI PROFESSIONALI DEI PROGETTISTI INTERNI

Riguardo i requisiti professionali richiesti ai progettisti interni delle stazioni appaltanti, l'ANAC rileva – in primo luogo – la circostanza che nel decreto legislativo n.36/2023 “*non è stata riproposta, per tale aspetto, una disciplina analoga a quella contenuta nell’art.24, commi 3 e 5, del d.lgs. 50/2016*”.

Infatti, come noto, l’art.24 del previgente Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 18/04/2016 n.50) prevedeva, per i progettisti interni, l’obbligo della sola abilitazione professionale, mentre per i progettisti esterni stabiliva il necessario possesso dell’iscrizione all’albo professionale².

Adesso, sul piano formale, la situazione è cambiata, ovvero non sono state riprodotte disposizioni di analogo contenuto nel nuovo Codice dei contratti pubblici.

² Questo il testo dell’**art.24, d.lgs. n.50/2016**: “1. Le prestazioni relative alla progettazione di fattibilità tecnica ed economica, definitiva ed esecutiva di lavori, al collaudo, al coordinamento della sicurezza della progettazione nonché alla direzione dei lavori e agli incarichi di supporto tecnico-amministrativo alle attività del responsabile del procedimento e del dirigente competente alla programmazione dei lavori pubblici sono espletate:

- a) dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti;
- b) dagli uffici consortili di progettazione e di direzione dei lavori che i comuni, i rispettivi consorzi e unioni, le comunità montane, le aziende, sanitarie locali, i consorzi, gli enti di industrializzazione e gli enti di bonifica possono costituire;
- c) dagli organismi di altre pubbliche amministrazioni di cui le singole stazioni appaltanti possono avvalersi per legge;
- d) dai soggetti di cui all'articolo 46.

2. Con il regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies, sono definiti i requisiti che devono possedere i soggetti di cui all'articolo 46, comma 1. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies, si applica la disposizione transitoria ivi prevista.192 200

3. **I progetti** redatti dai soggetti di cui al comma 1, lettere a), b) e c), **sono firmati da dipendenti delle amministrazioni abilitati all'esercizio della professione**. I pubblici dipendenti che abbiano un rapporto di lavoro a tempo parziale non possono espletare, nell'ambito territoriale dell'ufficio di appartenenza, incarichi professionali per conto di pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, se non conseguenti ai rapporti d'impiego.

4. Sono a carico delle stazioni appaltanti le polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale a favore dei dipendenti incaricati della progettazione. Nel caso di affidamento della progettazione a soggetti esterni, le polizze sono a carico dei soggetti stessi.

5. Indipendentemente dalla natura giuridica del soggetto affidatario **l'incarico è espletato da professionisti iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali**, personalmente responsabili e nominativamente indicati già in sede di presentazione dell'offerta, con la specificazione delle rispettive qualificazioni professionali. OMISSIS”.

L'Autorità richiama l'**art.45³** del **d.lgs. n.36/2023**, in tema di incentivi per le funzioni tecniche (che rinvia all'**Allegato I.10⁴**, che contiene al proprio interno anche l'attività di progettazione).

Seppur indirettamente, viene confermato che nel nuovo Codice dei contratti pubblici è ammessa la possibilità di assegnare ai dipendenti interni la progettazione delle opere pubbliche.

L'Autorità evidenzia come "solo per i tecnici esterni all'ente, l'**Allegato II.12**, parte V, cui rinvia il comma 2 dell'**art.66⁵** (*Operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria*) individua, all'articolo 34, i requisiti professionali necessari per la partecipazione alle procedure di affidamento degli incarichi tecnici."

Questo il testo dell'**art.34** ("*Requisiti dei professionisti singoli o associati*") dell'**Allegato II.12⁶** del **Codice dei contratti pubblici**:

"1. Ai fini della partecipazione alle procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di cui all'articolo 66 del codice, i professionisti singoli o associati devono possedere i seguenti requisiti: a) **essere in possesso di laurea in ingegneria o architettura** o in una disciplina tecnica attinente all'attività prevalente oggetto del bando di gara, oppure, nelle procedure di affidamento di servizi che non richiedono il possesso di laurea, essere in possesso di diploma di geometra o altro diploma tecnico attinente alla tipologia dei servizi da prestare, nel rispetto dei relativi ordinamenti professionali; b) **essere abilitati all'esercizio della professione, nonché iscritti, al momento della partecipazione alla gara, al relativo albo professionale** previsto dai vigenti ordinamenti, ovvero abilitati all'esercizio della professione secondo le norme dei Paesi dell'Unione europea cui appartiene il soggetto."

Ne risulta, all'evidenza, comprovato che per **i progettisti esterni** alla stazione appaltante la legge richiede il duplice requisito dell'abilitazione professionale e dell'iscrizione all'albo.

Per quanto concerne invece **i progettisti interni**, il discorso è più articolato.

³ Questo il testo dell'**art.45 d.lgs. n.36/2023**: "1. Gli oneri relativi alle attività tecniche indicate nell'allegato I.10 sono a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti. In sede di prima applicazione del codice, l'allegato I.10 è abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, che lo sostituisce integralmente anche in qualità di allegato al codice.

2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinano risorse finanziarie per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti specificate nell'allegato I.10 e per le finalità indicate al comma 5, a valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, in misura non superiore al 2 per cento dell'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture, posto a base delle procedure di affidamento. Il presente comma si applica anche agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione. E' fatta salva, ai fini dell'esclusione dall'obbligo di destinazione delle risorse di cui al presente comma, la facoltà delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti di prevedere una modalità diversa di retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti. OMISIS".

⁴ "Attività tecniche a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure".

⁵ Si riporta il testo del **secondo comma** dell'**art.66 d.lgs. n.36/2023**: "Per la partecipazione alle procedure di affidamento di cui al comma 1 i soggetti ivi indicati devono possedere i requisiti minimi stabiliti nella Parte V dell'**allegato II.12**. Le società, per un periodo di cinque anni dalla loro costituzione, possono documentare il possesso dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi richiesti dal bando di gara anche con riferimento ai requisiti dei soci delle società, qualora costituite nella forma di società di persone o di società cooperativa, e dei direttori tecnici o dei professionisti dipendenti della società con rapporto a tempo indeterminato, qualora costituite nella forma di società di capitali, nonché dei soggetti di cui alla lettera e) del comma 1, i cui requisiti minimi sono stabiliti nel predetto allegato."

⁶ "Sistema di qualificazione e requisiti per gli esecutori di lavori. Requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura."

Secondo l'Autorità Nazionale Anticorruzione il dato che emerge dalla disciplina è quello della "insussistenza dell'obbligo di iscrizione all'albo professionale per il personale interno alla stazione appaltante, incaricato dello svolgimento di attività progettuale".

Ma ciò non vuol significare assenza altrimenti di "idonei requisiti professionali" allo scopo.

L'ANAC si premura infatti di precisare che deve restare fermo, "in ogni caso, il possesso di idonea competenza in materia, in base alle caratteristiche dell'oggetto della progettazione, affinché venga garantita la qualità della stessa **e l'abilitazione all'esercizio della professione**, quest'ultima funzionale alla sottoscrizione del progetto e alla correlata assunzione di responsabilità, secondo le previsioni dell'ordinamento professionale" (in allegato).

Si rileva incidentalmente come anche il Consiglio Nazionale, in sede di prima interpretazione delle disposizioni del nuovo Codice dei Contratti Pubblici, aveva sostenuto che dovesse ritenersi implicitamente confermato il requisito dell'abilitazione professionale per i tecnici interni delle stazioni appaltanti.

Pertanto, e riassumendo:

- A) nel Codice dei contratti pubblici i progettisti esterni devono possedere l'abilitazione professionale e, al momento della partecipazione alla gara, essere iscritti all'albo professionale;
- B) i progettisti interni non devono essere iscritti all'albo professionale, ma: I) devono possedere **idonea e specifica competenza nella materia**, a seconda dei caratteri dell'oggetto della progettazione, a tutela della qualità della medesima e inoltre II) devono possedere **l'abilitazione all'esercizio della professione**, *al fine di poter sottoscrivere il progetto ed assumerne la responsabilità*, in linea con l'ordinamento di settore.

Per l'Autorità Anticorruzione, allora, la prestazione che il dipendente svolge riguardo la progettazione interna è da riferire direttamente all'Amministrazione di appartenenza ed è "da considerare svolta *ratione officii* e non *intuitu personae* e si risolve in una modalità di svolgimento del rapporto di pubblico impiego"⁷.

Il parere n.64 del 10 gennaio 2024 è da accogliere positivamente sia per l'autorevolezza dell'Autorità da cui promana, sia – soprattutto – perché contribuisce a evidenziare come, anche nel nuovo assetto dei contratti pubblici, i dipendenti interni alla stazione appaltante devono rispettare una serie di requisiti per poter svolgere quella che è, nella sostanza, un'attività professionale e quindi deve rispondere ad una serie di elevati *standard* di competenza, esperienza e qualità.

Per dare un senso all'orientamento espresso da ANAC si deve inoltre ritenere che, logicamente, la specifica e idonea competenza in materia del progettista interno all'Ente debba necessariamente essere **comprovata** e quindi dimostrata e attestata per il tramite di requisiti curriculari e di adeguata esperienza professionale.

In quest'ottica – ad avviso del Consiglio Nazionale – il percorso è ancora da portare a completamento e richiede che, per garantire parità di preparazione tecnica e di controllo sulla responsabilità di chi firma atti progettuali, sia sotto il profilo deontologico che

⁷ A questa considerazione l'ANAC aggiunge inoltre l'osservazione secondo cui il sindacato esercitato dagli Ordini professionali "riguarda soltanto coloro che esercitano la libera professione, esplicitando l'attività professionale mediante contratti d'opera direttamente con il pubblico dei clienti", osservazione che – nella sua assolutezza – non si condivide e sulla quale ci si riserva un approfondimento, data la delicatezza e rilevanza dell'argomento.

dell'aggiornamento professionale, anche i tecnici dipendenti pubblici debbano essere assoggettati all'obbligo di iscrizione all'albo professionale.

Questa è la posizione del Consiglio Nazionale, oggi non in linea con la vigente disciplina legislativa, ma con tenacia e insistenza portata avanti nelle sedi competenti, per addivenire – si confida, in un prossimo futuro - ad un ripensamento del Legislatore sul punto, consapevoli della bontà delle nostre argomentazioni.

II) OBBLIGO DI POLIZZA ASSICURATIVA PER I PROGETTISTI INTERNI

Il parere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione si occupa anche di un'altra tematica di sicuro interesse per coloro che operano nel settore dei contratti pubblici, ovvero l'obbligatorietà delle polizze professionali per i progettisti interni.

Anche qui il problema interpretativo sorge perché il decreto legislativo n.36/2023 non tratta espressamente la questione, a differenza di quanto riportato nella disciplina del previgente Codice dei contratti pubblici⁸.

Una serie di indici normativi⁹, ciononostante, depongono – ad avviso dell'Autorità – per la conclusione secondo cui deve ritenersi confermata, da parte del Legislatore, **“l'obbligatorietà della stipula delle stesse per i progettisti interni, con spese a carico delle risorse indicate dall'art.45 del Codice”** (v. allegato).

Sicuramente, l'argomento testuale più rilevante è costituito proprio dal tenore dell'art.45¹⁰ del d.lgs. n.36/2023 – dedicato espressamente agli *“Incentivi alle funzioni tecniche”* – laddove è

⁸ Si riporta di seguito il testo dell'**art.24, comma 4**, dell'abrogato **decreto legislativo 18 aprile 2016 n.50**: “4. Sono a carico delle stazioni appaltanti le polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale a favore dei dipendenti incaricati della progettazione. Nel caso di affidamento della progettazione a soggetti esterni, le polizze sono a carico dei soggetti stessi.”.

⁹ Ovvero gli **articoli 2, comma 4 e 45 del d.lgs. n.36/2023**, l'**art.5 dell'Allegato I.7** del Codice.

¹⁰ Questo il testo dell'**art.45 d.lgs. n.36/2023**: “1. Gli oneri relativi alle attività tecniche indicate nell'allegato I.10 sono a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti. In sede di prima applicazione del codice, l'allegato I.10 è abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, che lo sostituisce integralmente anche in qualità di allegato al codice.

2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinano risorse finanziarie per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti specificate nell'allegato I.10 e per le finalità indicate al comma 5, a valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, in misura non superiore al 2 per cento dell'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture, posto a base delle procedure di affidamento. Il presente comma si applica anche agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione. E' fatta salva, ai fini dell'esclusione dall'obbligo di destinazione delle risorse di cui al presente comma, la facoltà delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti di prevedere una modalità diversa di retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti.

3. L'80 per cento delle risorse di cui al comma 2, è ripartito, per ogni opera, lavoro, servizio e fornitura, tra il RUP e i soggetti che svolgono le funzioni tecniche indicate al comma 2, nonché tra i loro collaboratori. Gli importi sono comprensivi anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione. I criteri del relativo riparto, nonché quelli di corrispondente riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro, a fronte di eventuali incrementi ingiustificati dei tempi o dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo, sono stabiliti dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti, secondo i rispettivi ordinamenti, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del codice.

4. L'incentivo di cui al comma 3 è corrisposto dal dirigente, dal responsabile di servizio preposto alla struttura

detto che tra le risorse finanziarie da prevedere per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti, vanno considerate le spese sostenute per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale.

Nella medesima direzione ANAC riporta anche l'avviso espresso dalla Sezione Regionale di Controllo del Piemonte della Corte dei Conti, nella Deliberazione n.89/2023/SRCPIE/PAR, la quale "costituisce un orientamento di carattere generale sull'argomento".

Ad analoghe conclusioni è giunto il **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**, nel **parere n.2163/2023**, del 20/07/2023.

Nel parere è precisato che i dipendenti per i quali sussiste l'obbligo di assicurazione sono le figure che svolgono le attività indicate nell'Allegato I.10 del d.lgs. n.36/2023¹¹, il quale elenca

competente o da altro dirigente incaricato dalla singola amministrazione, sentito il RUP, che accerta e attesta le specifiche funzioni tecniche svolte dal dipendente. L'incentivo complessivamente maturato dal dipendente nel corso dell'anno di competenza, anche per attività svolte per conto di altre amministrazioni, non può superare il trattamento economico complessivo annuo lordo percepito dal dipendente. L'incentivo eccedente, non corrisposto, incrementa le risorse di cui al comma 5. Per le amministrazioni che adottano i metodi e gli strumenti digitali per la gestione informativa dell'appalto il limite di cui al secondo periodo è aumentato del 15 per cento. Incrementa altresì le risorse di cui al comma 5 la parte di incentivo che corrisponde a prestazioni non svolte dai dipendenti, perché affidate a personale esterno all'amministrazione medesima oppure perché prive dell'attestazione del dirigente. Le disposizioni del comma 3 e del presente comma non si applicano al personale con qualifica dirigenziale.

5. Il 20 per cento delle risorse finanziarie di cui al comma 2, escluse le risorse che derivano da finanziamenti europei o da altri finanziamenti a destinazione vincolata, incrementato delle quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte o prive dell'attestazione del dirigente, oppure non corrisposto per le ragioni di cui al comma 4, secondo periodo, è destinato ai fini di cui ai commi 6 e 7.

6. Con le risorse di cui al comma 5 l'ente acquista beni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, anche per incentivare:

- a) la modellazione elettronica informativa per l'edilizia e le infrastrutture;
- b) l'implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa;
- c) l'efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche per i controlli.

7. Una parte delle risorse di cui al comma 5 è in ogni caso utilizzata:

- a) per attività di formazione per l'incremento delle competenze digitali dei dipendenti nella realizzazione degli interventi;
- b) per la specializzazione del personale che svolge funzioni tecniche;
- c) **per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale.**

8. Le amministrazioni e gli enti che costituiscono o si avvalgono di una centrale di committenza possono destinare, anche su richiesta di quest'ultima, le risorse finanziarie di cui al comma 2 o parte di esse ai dipendenti di tale centrale in relazione alle funzioni tecniche svolte. Le somme così destinate non possono comunque eccedere il 25 per cento dell'incentivo di cui al comma 2.

¹¹ Si riporta di seguito il contenuto dell'**Allegato I.10 del d.lgs. n.36/2023**: "Attività di:

- programmazione della spesa per investimenti;
- responsabile unico del progetto;
- collaborazione all'attività del responsabile unico del progetto (responsabili e addetti alla gestione tecnico-

in maniera più completa le attività per cui è consentita la corresponsione dell'incentivo per le funzioni tecniche.

In tale chiarimento, ad opera del Servizio Supporto Giuridico, il Ministero ha evidenziato inoltre che le risorse da utilizzare per la copertura dell'assicurazione professionale sono da considerare unicamente a carico "delle somme previste nel quadro economico dell'intervento" (in allegato).

Ne risulta confermato **l'obbligo della stipula di idonea assicurazione professionale per i progettisti ed i tecnici interni della stazione appaltante**, in ragione della rilevanza delle prestazioni svolte, nonché l'assegnazione del relativo onere **a carico della stazione appaltante**.

Prosegue l'incessante opera di approfondimento delle novità recate dalla disciplina contenuta nel Codice dei Contratti Pubblici, in attesa di annunciati interventi di riforma.

In questo solco, è senz'altro meritoria e degna di considerazione l'avvenuta pubblicazione del pronunciamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione oggetto di esame in questa sede.

L'ANAC, nell'occasione – *rebus sic stantibus* e sulla base della disciplina vigente – ha compiuto il massimo sforzo interpretativo consentito per giungere ad una stabile definizione dei requisiti professionali dei progettisti interni alle stazioni appaltanti e dell'obbligo di polizza professionale in capo agli stessi.

Si tratta di un primo passo, sicuramente apprezzabile e condivisibile, all'interno di un percorso ancora da completare, per giungere ad un assetto che sia pienamente in linea con le esigenze di tutela della collettività e di riconoscimento, senza zone franche, del ruolo e della funzione degli Ordini professionali all'interno del sistema dei contratti pubblici.

Inoltre – tra gli interventi urgenti di riforma da mettere in campo – per l'Ente Centrale di Categoria è assolutamente necessario introdurre nel Codice dei contratti pubblici una disposizione che imponga che il progettista interno all'Amministrazione sia assoggettato ad una preventiva verifica dei requisiti, in maniera analoga a quanto stabilito per i progettisti esterni.

amministrativa dell'intervento)

- redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali;
- redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica;
- redazione del progetto esecutivo;
- coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione;
- verifica del progetto ai fini della sua validazione;
- predisposizione dei documenti di gara;
- direzione dei lavori;
- ufficio di direzione dei lavori (direttore/i operativo/i, ispettore/i di cantiere);
- coordinamento per la sicurezza in fase di esecuzione;
- direzione dell'esecuzione;
- collaboratori del direttore dell'esecuzione
- coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione;
- collaudo tecnico-amministrativo;
- regolare esecuzione;
- verifica di conformità;
- collaudo statico (ove necessario)."

Il Consiglio Nazionale continuerà ad operarsi per arrivare ad un intervento legislativo che permetta di superare le criticità attualmente esistenti, lavorando in stretta collaborazione ed in sinergia con le Istituzioni Pubbliche competenti.

Si invitano nel frattempo i destinatari a diffondere nel proprio ambito territoriale la presente circolare e il **parere ANAC 10 gennaio 2024 n.64**, allegato.

Cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(ing. Giuseppe M. Margiotta)



IL PRESIDENTE
(ing. A. Domenico Perrini)



ALLEGATI:

- 1) Parere ANAC, adunanza 10 gennaio 2024, n.64;
- 2) Parere Servizio Supporto Giuridico MIT n.2163/2023, del 20 luglio 2023.

MC3001Circ



.....OMISSIS.....

Oggetto

Progettazione interna e polizze per il personale – d.lgs. 36/2023 - richiesta parere.

FUNZ CONS 64/2023

In esito a quanto richiesto con nota pervenuta in data 6 settembre 2023, acquisita al prot. Aut. n. 69859, ai sensi del Regolamento sulla funzione consultiva del 7 dicembre 2018, come modificato con delibera n. 654 del 22 settembre 2021, si comunica che il Consiglio dell’Autorità, nell’adunanza del 10 gennaio 2024, ha approvato le seguenti considerazioni.

Preliminarmente si rappresenta che esula dalla sfera di competenza di questa Autorità il rilascio di pareri preventivi in ordine ad atti e provvedimenti delle stazioni appaltanti, nonché alla stipula di contratti d’appalto o di concessione, fatto salvo l’esercizio dell’attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici ai sensi del Regolamento approvato con delibera n. 269 del 20 giugno 2023. Pertanto, il presente parere è volto a fornire un indirizzo generale sulla questione sollevata nell’istanza, esclusivamente sulla base degli elementi forniti nella stessa.

Il quesito posto attiene ai requisiti professionali dei progettisti interni all’amministrazione, con particolare riguardo alla necessità per gli stessi di essere iscritti all’Albo professionale. L’istante ritiene che sulla base delle previsioni del d.lgs. 36/2023, che nulla prescrivono in merito, sia sufficiente l’abilitazione all’esercizio della professione e non anche l’iscrizione all’Albo, chiedendo conferma di tale avviso all’Autorità. Altro quesito attiene alla sussistenza dell’obbligo di copertura assicurativa per i progettisti interni, non previsto in maniera espressa nel d.lgs. 36/2023, così come invece contemplato nell’art. 24, comma 4 del d.lgs. 50/2016.

In merito ai quesiti posti, con particolare riguardo al primo, riferito ai requisiti professionali dei progettisti interni, si osserva preliminarmente che nel d.lgs. 36/2023 non è stata riproposta per tale aspetto, una disciplina analoga a quella contenuta nell’art. 24, commi 3 e 5 del d.lgs. 50/2016.

Tale disposizione, infatti, stabiliva l’obbligo per i progettisti interni di essere in possesso di abilitazione professionale [*“I progetti redatti dai soggetti di cui al comma 1, lettere a), b) e c), sono firmati da dipendenti delle amministrazioni abilitati all’esercizio della professione”*], mentre per quelli esterni prevedeva, oltre a tale abilitazione, anche l’iscrizione negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali [*“indipendentemente dalla natura giuridica del soggetto affidatario l’incarico è espletato da professionisti iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali, personalmente responsabili e nominativamente indicati già in sede di presentazione dell’offerta, con la specificazione delle rispettive qualificazioni professionali”*].

Nel d.lgs. 36/2023 – ferma la possibilità di affidare internamente la progettazione, come emerge (in particolare) dalle previsioni dell’art. 3, comma 1, All. I.7 (*“Il DIP è redatto e approvato prima dell’affidamento del progetto di fattibilità tecnica ed economica, sia in caso di progettazione interna, che di progettazione esterna alla stazione appaltante”*) e dall’art. 45 del d.lgs. 36/2023 (in tema di incentivi per funzioni tecniche svolte dai dipendenti ed elencate nell’Allegato 10, che include

la progettazione) - solo per i tecnici esterni all'ente, l'Allegato II.12, parte V, cui rinvia il comma 2 dell'art. 66 (*Operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e di ingegneria*), individua, all'art. 34, i requisiti professionali necessari per la partecipazione alle procedure di affidamento degli incarichi tecnici.

Tale ultima disposizione stabilisce infatti che «1. Ai fini della partecipazione alle procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di cui all'articolo 66 del codice, i professionisti singoli o associati devono possedere i seguenti requisiti: a) essere in possesso di laurea in ingegneria o architettura o in una disciplina tecnica attinente all'attività prevalente oggetto del bando di gara, oppure, nelle procedure di affidamento di servizi che non richiedono il possesso di laurea, essere in possesso di diploma di geometra o altro diploma tecnico attinente alla tipologia dei servizi da prestare, nel rispetto dei relativi ordinamenti professionali; b) essere abilitati all'esercizio della professione *nonché iscritti, al momento della partecipazione alla gara, al relativo albo professionale previsto dai vigenti ordinamenti, ovvero abilitati all'esercizio della professione secondo le norme dei Paesi dell'Unione europea cui appartiene il soggetto*».

Dunque, in continuità con il previgente d.lgs. 50/2016, esclusivamente per i professionisti esterni alla stazione appaltante, e non anche per i progettisti interni, il Codice prescrive il possesso (tra l'altro) dell'iscrizione all'Albo professionale.

In assenza di diverse indicazioni nel d.lgs. 36/2023 su tale aspetto, può quindi ritenersi confermata anche nel regime delineato dal nuovo Codice, l'insussistenza di un obbligo di iscrizione nel predetto Albo per i progettisti interni all'amministrazione, fermo restando in ogni caso il possesso di idonea competenza in materia, in base alle caratteristiche dell'oggetto della progettazione affinché venga garantita la qualità della stessa e l'abilitazione all'esercizio della professione, quest'ultima funzionale alla sottoscrizione del progetto e alla correlata assunzione di responsabilità, secondo le previsioni dell'ordinamento professionale.

Sembra utile richiamare al riguardo l'avviso espresso dall'Autorità nel previgente regime normativo di settore, da ritenere – per i profili in esame - ancora attuale, a tenore del quale, per la progettazione interna «...tutta la problematica relativa alla iscrizione all'albo dei dipendenti pubblici non ha rilievo sotto il profilo ora in esame [progettazione interna]; lo può avere in ordine ai limiti dell'attività dei pubblici dipendenti quali liberi professionisti, in base alle norme generali sul pubblico impiego. Ciò in quanto il sindacato esercitato dagli ordini professionali "non si estende genericamente alla professionalità di una determinata attività", ma riguarda soltanto "coloro che esercitano la libera professione, esplicando l'attività professionale mediante contratti d'opera direttamente con il pubblico dei clienti, ovvero, per talune professioni, alle dipendenze di privati imprenditori", ed esulando quindi dalla competenza di detti ordini professionali "il controllo dei pubblici funzionari che prestino, alle dipendenze di pubbliche amministrazioni, attività di contenuto corrispondente a quello di una libera professione" (Cons. di Stato, sez.V, 23 maggio 1997, n. 527)». Pertanto, continua l'Autorità, «... nel caso della progettazione interna, ..., la relativa prestazione dei dipendenti, addetti ai competenti uffici, per essere riferita direttamente alla amministrazione di appartenenza, è da considerare svolta "ratione officii" e non "intuitu personae" e si risolve "in una modalità di svolgimento del rapporto di pubblico impiego" (Cass. Civ. Sez. Un. 2 aprile 1998, n. 3386), nell'ambito della cui disciplina normativa e sulla base della contrattazione collettiva ed individuale vanno pertanto individuati i termini della relativa retribuzione. ...» (Atto di Regolazione n. 6/1999).

Per quanto sopra, in risposta al primo quesito sollevato, può confermarsi – in assenza di contrarie indicazioni nel Codice - l'insussistenza dell'obbligo di iscrizione all'Albo professionale per il

personale interno alla stazione appaltante, incaricato dello svolgimento di attività progettuale, fermo restando il necessario possesso di idonei requisiti professionali a tali fini, come sopra indicato.

Con riguardo al secondo quesito, riferito invece all'obbligo di copertura assicurativa dei progettisti interni, non previsto in maniera espressa nel d.lgs. 36/2023 così come invece nell'art. 24, comma 4, del previgente d.lgs. 50/2016, si richiama l'art. 2, comma 4, del citato d.lgs. 36/2023 ai sensi del quale «per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti, compresi i piani di formazione di cui all'articolo 15, comma 7».

A sua volta, l'art. 45 del nuovo Codice, dedicato alla disciplina degli incentivi per funzioni tecniche - nel prevedere la destinazione di *“risorse finanziarie per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti specificate nell'allegato I.10 e per le finalità indicate al comma 5, a valere sugli stanziamenti di cui al comma 1”* [ossia gli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti] - stabilisce al comma 7, lett. c), che «... *una parte delle risorse di cui al comma 5 è in ogni caso utilizzata: [...] c) per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale*». All'art. 5, dell'Allegato I.7, è previsto che nel quadro economico dell'intervento, tra le somme a disposizione della stazione appaltante, sono incluse (tra l'altro) le spese di cui al citato art. 45, commi 6 e 7.

In tema di polizze assicurative, le norme richiamate depongono quindi per la conferma, da parte dal legislatore, dell'obbligatorietà della stipula delle stesse per i progettisti interni, con spese a carico delle risorse indicate dall'art. 45 del Codice.

Quanto sopra trova conforto nell'avviso espresso dalla Corte dei conti (Sez. reg. controllo Piemonte, Deliberazione n. 89/2023/SRCPIE/PAR) che, seppure afferente alle polizze professionali per la verifica della progettazione, costituisce un orientamento di carattere generale sull'argomento.

In particolare, il giudice contabile ha osservato (tra l'altro) che nel d.lgs. 36/2023 «...in tema di polizze assicurative, sono stati reintrodotti dal legislatore alcuni riferimenti normativi a favore *dell'obbligatorietà della stipula*: il primo, di carattere generale, previsto dall'art. 2 comma 4, secondo cui "per promuovere la fiducia nell'azione, legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale....."; altri, di carattere più puntuale, desumibili dagli artt. 42 e 45 del codice, in combinato disposto con la regolamentazione di dettaglio degli allegati I.7 e I.10. Sebbene la formulazione dell'inciso normativo soprarichiamato non risulti particolarmente puntuale nell'espressione "adottano azioni", è tuttavia ragionevole ricondurre l'obbligatorietà della prescrizione a tutte quelle fattispecie normative successive che impongono la sottoscrizione di polizze assicurative con oneri a carico della stazione appaltante». Inoltre, «l'art. 45 del d.lgs. 36/2023, disponendo che una parte degli incentivi debba essere utilizzata "per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale" (cfr. art. 45 co. 5 e 7 lett. c del nuovo codice), *ha confermato l'assunzione degli impegni di spesa a carico dell'Amministrazione*. Infine, sulla falsariga di quanto già previsto dagli artt. 42 comma 5 ultimo inciso e 45 comma 7 lett. c del nuovo codice, l'art. 5 comma 1 lett. "e" n. ro 10 dell'allegato I.7 ha ricompreso, fra le somme a disposizione della stazione appaltante nell'ambito del "quadro economico dell'opera o del lavoro" oggetto di progettazione, anche le spese di cui all'art. 45 comma 7 lett. c del codice relative *"alla copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale"*».

Sulla base delle considerazioni svolte, quindi, il giudice contabile ha confermato, anche nel regime introdotto dal d.lgs. 36/2023, l'obbligatorietà delle polizze professionali per i progettisti interni, le quali, secondo il disposto dell'art. 45, comma 7, lett. c) del Codice, sono a carico del quadro economico dell'intervento e riguardano le attività elencate nell'Allegato I.10 dello medesimo Codice.

A tali conclusioni è pervenuto anche il MIT, il quale ha osservato che «*Le figure per le quali vige l'obbligo di assicurazione sono quelle indicate al comma 2 dell'art. 45 per le sole attività elencate puntualmente nell'allegato I.10, se presenti all'interno della stazione appaltante. In relazione al secondo quesito, si precisa che l'assicurazione è a carico esclusivamente delle somme previste nel quadro economico dell'intervento*» (parere n. 2163/2023).

Per quanto sopra, può ritenersi confermato dal d.lgs. 36/2023, l'obbligo della stipula delle polizze sopra indicate per i progettisti interni, nei termini illustrati.

Sulla base delle considerazioni che precedono, si rimette a codesta stazione appaltante ogni valutazione in ordine agli atti ed ai provvedimenti da adottare nella fattispecie oggetto della richiesta di parere, sulla base dell'indirizzo generale sopra illustrato.

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente

Quesito del Servizio Supporto Giuridico

Codice
identificativo: 2163
Data ricezione: 20/07/2023

Argomento: **Altro**

Oggetto: **Assicurazione dipendenti interni - D.lgs. 36/2023**

Quesito: L'art. 45 comma 7 lett. c) del D.Lgs. 36/2023 stabilisce che "...una parte delle risorse di cui al comma 5 (20%) è in ogni caso utilizzata per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale " Nel contesto generale del nuovo codice, si chiede: 1) quali siano le figure interne per le quali vige tale assicurazione obbligatoria (Progettista, come espressamente previsto nel codice precedente? RUP? Altre figure?) 2) se tali assicurazioni obbligatorie siano a carico totale dell'Ente (se non sussiste capienza in quell'accantonamento?) 3) in caso siano riferite solo al progettista (anche verificatore interno progetti?), se l'Amministrazione possa, ai sensi del principio di fiducia di cui all'art. 2 comma 4 del nuovo codice, individuare una platea + ampia di dipendenti interni coinvolti nel procedimento d'appalto (in primis RUP).

Risposta: Le figure per le quali vige l'obbligo di assicurazione sono quelle indicate al comma 2 dell'art. 45 per le sole attività elencate puntualmente nell'allegato I.10, se presenti all'interno della stazione appaltante. In relazione al secondo quesito, si precisa che l'assicurazione è a carico esclusivamente delle somme previste nel quadro economico dell'intervento.