

*Legge n.80/2014: “nuove” norme sul sistema di
qualificazione degli affidatari di lavori pubblici e nuovi
elenchi di categorie specialistiche*

dell'avv. Arrigo Varlaro Sinisi¹

1. Premessa

Come noto, il parere n.3909 della Commissione Speciale del Consiglio di Stato, adottato nell'adunanza del 16 aprile 2013 e pubblicato con il d.P.R. 30 ottobre 2014, ha disposto, tra l'altro, l'annullamento di alcune norme sul sistema di qualificazione degli esecutori dei lavori pubblici, ivi compresa quella che prevedeva l'obbligo di qualificazione per le imprese che eseguono lavori riconducibili alle categorie specialistiche

Ad avviso della predetta Commissione del Consiglio di Stato, l'annullamento di tale norme si è reso necessario poiché le stesse imporrebbero il ricorso pressoché generalizzato alle competenze dell'impresa specialistica, sacrificando gli interessi delle imprese generali, senza realizzare un adeguato punto di equilibrio tra le due opposte esigenze e quindi di consentire, da un lato, all'impresa generalista di potere svolgere direttamente una serie di lavorazioni complementari e normalmente necessarie per completare l'intervento oggetto principale della sua qualificazione (come previsto al comma 1 dell'art. 109 del d.P.R.n.207/2010) e rendere necessario, dall'altro lato, il ricorso a qualificazioni specialistiche in presenza di interventi che, per rilevante complessità tecnica o per notevole contenuto tecnologico, richiedono competenze particolari.

¹ Il presente contributo è pubblicato in www.appaltiecontratti.it in data 9/6/2014.

Queste le motivazioni che hanno indotto la predetta Commissione ad annullare gli articoli 109, comma 2 (in relazione all'Allegato A, e, in particolare, alla «Tabella sintetica delle categorie») e 107, comma 2, del d.P.R. n. 207/2010.

Al tempo stesso, il Consiglio di Stato, nel menzionato parere, ha ritenuto che l'elenco delle categorie super specialistiche di cui all'art. 107, comma 2 del Regolamento fosse eccessivamente ampio, al punto da comprendere anche categorie di lavori privi dall'elevato contenuto tecnologico, che l'art. 37 comma 11 del Codice considera quale presupposto affinché una determinata categoria specialistica possa essere inserita in quell'elenco.

Disponendo l'annullamento delle anzidette norme, la Commissione del Consiglio di Stato ha, di fatto, stravolto il sistema di qualificazione dei lavori pubblici, privandolo di effettiva valenza.

Il Governo è subito corso ai ripari e, dopo varie peripezie parlamentari (decreto legge n. 126/2013, poi decaduto per non essere stato convertito; decreto legge n. 151/2013, anch'esso decaduto perché non convertito in legge), è stato varato il decreto legge n. 47/2014, convertito con la legge n.80/2014. La predetta legge di conversione ha sostituito la norma dell'art. 12 del decreto legge n.47/2014, stabilendo, con una norma "ponte" che (in attesa del varo delle nuove disposizioni del d.P.R. n. 207/2010, annullate dal Consiglio di Stato) oggi costituisce il riferimento normativo in tema di qualificazione degli affidatari di contratti pubblici di lavori.

Vediamo, qui di seguito, le principali novità introdotte sull'argomento di interesse dalla legge n. 80/2014.

2. Un nuovo elenco di categorie "super specialistiche"

In questa sede, tralasciamo ogni considerazione sul contenuto delle varie norme "tamponate" contenute nei diversi decreti legge non convertiti, per soffermarci sulla disciplina che oggi costituisce il principale riferimento normativo sulla qualificazione degli esecutori di lavori pubblici. Trattasi, come detto, della legge 23 maggio 2014, n. 80, il cui articolo 12, recante "*Disposizioni urgenti in materia di qualificazione degli esecutori dei lavori pubblici*", ai primi otto commi prevede quanto segue.

Al primo comma ha disposto una riduzione delle **categorie super specialistiche**, passate dalle **24** del d.P.R. n. 207/2010 a **13**. Tali categorie sono state individuate secondo i seguenti criteri:

- a) categorie riconducibili al comparto beni culturali: OS 2-A, OS 2-B, OS 25;
- b) categorie riconducibili alla sicurezza strutturale e infrastrutturale: OS 11, OS 12-A; OS 13; OS 18-A, OS 18-B; OS 21;
- c) categorie riconducibili alla sicurezza impiantistica (OG 11, OS 4, OS 30);
- d) categorie riconducibili al ciclo dei rifiuti (OS 14).

Nel versione dell'art. 12 del decreto legge n. 47/2014, in tale elenco erano comprese anche le categorie OS32 e OS 28, poi depennate in sede di conversione del decreto legge in questione.

La norma in commento precisa, inoltre, che resta fermo, ai sensi dell'articolo 37, comma 11, del Codice di cui al decreto legislativo n. 163/2006, il limite di subappalto del 30% (di cui all'articolo 170, comma 1, del regolamento di cui al d.P.R. n. 207/ 2010) per le summenzionate categorie di importo singolarmente superiore al 15 per cento.

Sempre a proposito del possesso della qualificazione nelle categorie super specialistiche ai fini della partecipazione alle gare, la norma precisa che continua a trovare applicazione l'articolo 92, comma 7, del regolamento d.P.R.n. 207/2010².

3. La qualificazione degli affidatari di contratti pubblici di lavori

Passando al secondo comma della norma in commento, questo dispone che **l'affidatario, in possesso della qualificazione nella categoria di opere generali** ovvero nella categoria di **opere specializzate** indicate nel bando di gara o nell'avviso di gara o nella lettera di invito come **categoria prevalente** può, fatto salvo quanto previsto alla lettera b) dello stesso comma, eseguire direttamente tutte le lavorazioni di cui si compone l'opera o il lavoro, anche se non è in possesso delle relative qualificazioni, oppure subappaltare dette lavorazioni specializzate esclusivamente ad imprese in possesso delle relative qualificazioni.

La menzionata lettera "b)" del comma in esame precisa che **non possono essere eseguite direttamente dall'affidatario** in possesso della qualificazione per la sola categoria prevalente, se privo delle relative adeguate qualificazioni, le lavorazioni, indicate nel bando di gara o nell'avviso di gara o nella lettera di invito, di importo superiore ai limiti indicati dall'articolo 108, comma 3³, del regolamento di cui al decreto del n. 207/2010, relative alle categorie di opere generali individuate nell'allegato A al predetto decreto, nonché le categorie individuate nel medesimo allegato A con l'acronimo OS, di seguito elencate: OS 2-A, OS 2-B, OS 3, OS 4, OS 5, OS 8, OS 10, OS 11, OS 12-A, OS 13, OS 14, OS 18-A, OS 18-B, OS 20-A, OS 20-B, OS 21, OS 24, OS 25, OS 28, OS 30, OS 33, OS 34, OS 35. Le predette lavorazioni sono

²L'art. 92, comma 7 prevede che "In riferimento all'articolo 37, comma 11, del codice, ai fini della partecipazione alla gara, il concorrente, singolo o riunito in raggruppamento, che non possiede la qualificazione in ciascuna delle categorie di cui all'articolo 107, comma 2, per l'intero importo richiesto dal bando di gara o dalla lettera di invito, deve possedere i requisiti mancanti relativi a ciascuna delle predette categorie di cui all'articolo 107, comma 2, e oggetto di subappalto, con riferimento alla categoria prevalente. Resta fermo il limite massimo di subappaltabilità nella misura del trenta per cento fissata dall'articolo 170, comma 1, per ciascuna categoria specialistica prevista dal bando di gara o dalla lettera di invito. Il bando di gara, l'avviso di gara o la lettera di invito, ove prevedano lavorazioni relative ad una o più categorie di cui all'articolo 107, comma 2, di importo non superiore ai 150.000 euro e singolarmente superiore al quindici per cento ai sensi dell'articolo 37, comma 11, del codice indicano per ciascuna di esse i requisiti di qualificazione ai sensi dell'articolo 90".

³Ossia, se sono di importo singolarmente superiore al 10% dell'importo complessivo dell'opera o lavoro, ovvero di importo superiore a 150.000 euro.

comunque subappaltabili ad imprese in possesso delle relative qualificazioni. Esse sono altresì scorporabili e sono indicate nei bandi di gara ai fini della costituzione di associazioni temporanee di tipo verticale.

Il legislatore, dunque, ha proceduto ad uno sfoltimento del numero delle categorie a qualificazione obbligatoria, che sono passate dalle 33 previste dal d.P.R. 207/2010 alle **23** previste dalla legge n. 80/2014.

Tale riduzione è stata operata attraverso il mantenimento delle categorie retrocesse da “super specialistiche”, nonché l’eliminazione di alcune categorie di minore complessità tecnica quali: OS 9, OS 12-B, OS 15, OS 16, OS 31 nonché delle categorie OS 17, OS 19.

4. Le abrogazioni

Il comma 3 dell’art. 12 in commento ha disposto invece l’abrogazione dei commi 1 e 3 dell’articolo 109 del regolamento di cui al decreto del d.P.R. n. 207/2010.

E’ stato altresì soppresso l’ultimo periodo delle premesse dell’allegato A del predetto decreto⁴ e la tabella sintetica delle categorie del medesimo allegato.

La norma prevede inoltre che i richiami, contenuti nelle disposizioni vigenti, all’articolo 107, comma 2, del predetto regolamento, annullato dal d.P.R. 30 ottobre 2013, si intendono riferiti alle disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo. Il richiamo, contenuto nell’articolo 108, comma 1, ultimo periodo, all’articolo 109, commi 1 e 2, del predetto regolamento, si intende riferito al comma 2 del articolo 12 in esame.

5. Il regime transitorio

Il comma 4 dell’art. 12 della legge n. 80/2014 stabilisce che le disposizioni di cui ai commi da 1 a 3 si applicano alle procedure i cui bandi o avvisi con i quali si indice una gara sono pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione della legge n.80/2014, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure in cui, alla data di entrata in vigore della legge di conversione di cui trattasi, non sono ancora stati diramati gli inviti a presentare le offerte.

⁴ Il quale prevedeva che: “La qualificazione in ciascuna delle categorie di opere specializzate, individuate con l’acronimo “OS”, è conseguita dimostrando capacità di eseguire in proprio l’attività di esecuzione, ristrutturazione e manutenzione di specifiche lavorazioni che costituiscono di norma parte del processo realizzativo di un’opera o di un intervento e necessitano di una particolare specializzazione e professionalità. La qualificazione presuppone effettiva capacità operativa ed organizzativa dei fattori produttivi necessari alla completa esecuzione della lavorazione ed il possesso di tutte le specifiche abilitazioni tecniche ed amministrative previste dalle vigenti norme legislative e regolamentari.

La norma in commento fa salvi – che, pertanto, restano validi - gli atti, i provvedimenti ed i loro effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base delle disposizioni di cui al D.M. delle infrastrutture 24 aprile 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 96 del 26 aprile 2014

6. Il futuro

Le disposizioni introdotte dalla legge n. 80/2014 rivestono natura “temporanea”, nel senso che costituiscono il “ponte” per giungere ad una nuova disciplina, che sarà adottata dal legislatore entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 80/2014, secondo la procedura prevista dall'articolo 5, comma 4, del codice dei contratti pubblici.

Tale nuova disciplina andrà a sostituire definitivamente le disposizioni regolamentari sostitutive di quelle contenute negli articoli 107, comma 2, e 109, comma 2, del Regolamento di attuazione dello stesso Codice, annullate dal sopra richiamato d.P.R. 30 ottobre 2013.

Dal momento che il suddetto termine di dodici mesi potrebbe non essere rispettato, il legislatore ha opportunamente previsto che solo alla data di entrata in vigore delle disposizioni regolamentari sostitutive di cui sopra detto, cesseranno di avere efficacia le disposizioni dei commi da 1 a 4 dell'art. 12 della legge n. 80/2014.