

Determinazione n. 4, del 25 febbraio 2015

Oggetto: Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Nell'Adunanza del 25 febbraio 2015

1. Inquadramento generale

L'affidamento dei servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria è disciplinato dall'art. 91 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) (nel seguito, Codice), in relazione all'importo dei relativi corrispettivi: inferiore ovvero pari o superiore a 100.000 euro. Per l'affidamento dei servizi di importo superiore a 100.000 euro sono previste due diverse forme di pubblicità: per gli appalti fra 100.000 euro e la soglia comunitaria è prescritta la pubblicità in ambito nazionale, mentre per gli appalti sopra tale soglia è prescritta la pubblicità sia in ambito nazionale che comunitario.

Un primo elemento caratterizzante la disciplina in esame è quello per cui non sono consentite modalità di affidamento dei servizi tecnici diverse da quelle individuate dal Codice. L'art. 91, co. 8, del Codice, vieta, infatti, «l'affidamento di attività di progettazione, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, direzione dei lavori, coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione collaudo, indagine e attività di supporto a mezzo di contratti a tempo determinato o altre procedure diverse da quelle previste dal presente Codice».

Un secondo elemento cardine è che l'affidatario della progettazione preliminare può legittimamente partecipare anche alla gara per il servizio di progettazione definitiva ed esecutiva. Anzi, alla luce degli artt. 90 e ss., del Codice, si può ritenere che il legislatore abbia privilegiato un criterio di continuità nello svolgimento delle varie fasi della progettazione, prevedendo il solo divieto per gli affidatari degli incarichi di progettazione di partecipare alla gara per l'appalto dei lavori (cfr. Avcp, parere di precontenzioso del 13 febbraio 2014, n. 33). Infatti, la disciplina dell'art. 90, co. 8, del Codice, al momento vigente, riguarda esclusivamente l'appalto dei lavori e non la gara per l'affidamento della progettazione e non prevede alcuna incompatibilità per i professionisti che abbiano curato i precedenti livelli di progettazione per il medesimo intervento.

Tuttavia, tale assetto normativo è stato recentemente modificato dalla legge recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013-bis», approvata il 21 ottobre 2014, al fine di consentire l'adeguamento della normativa nazionale ai principi comunitari in tema di libera concorrenza e di parità di trattamento e la possibile apertura di un procedimento d'infrazione.

Il comma 8 è modificato nel senso di prevedere un divieto generale di affidamento degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici e degli eventuali subappalti e cottimi a soggetti affidatari della progettazione. Viene, tuttavia, inserita al successivo comma 8-*bis* la disposizione secondo la quale il divieto non trova applicazione laddove i progettisti dimostrino che l'esperienza acquisita nell'espletamento dell'incarico di progettazione non è tale da determinare un vantaggio che possa falsare la concorrenza con gli altri operatori. In adeguamento alla giurisprudenza comunitaria, la nuova disposizione concede all'affidatario la possibilità di provare, in concreto, che l'esperienza acquisita nello svolgimento dell'incarico non ha potuto falsare la concorrenza, attraverso l'acquisizione di flussi informativi che abbiano determinato un'asimmetria di conoscenze rispetto agli altri concorrenti. Nel bando di gara per l'affidamento dei lavori dovrà essere previsto che il concorrente, ove fosse il soggetto affidatario della progettazione dell'appalto in questione, produca la documentazione atta a dimostrare che l'esperienza acquisita nello svolgimento dell'incarico non ha potuto falsare la concorrenza.

Un terzo elemento di base è quello previsto dall'art. 91, co. 3, del Codice, in base al quale non è consentito il subappalto di prestazioni relative alla redazione della relazione geologica – che non comprende, va precisato, le prestazioni d'opera riguardanti le indagini geognostiche e geotecniche e le altre prestazioni specificamente indicate nel citato comma 3. Conseguentemente, il bando deve

prevedere che, nel gruppo di progettazione, sia presente almeno un geologo, ove siano necessarie tali prestazioni¹.

Sotto il profilo generale, inoltre, è utile rammentare che, ai sensi degli artt. 268 e 269 del d.p.r. del 5 ottobre 2010, n. 207 (nel seguito, Regolamento), non può essere richiesta alcuna cauzione, provvisoria o definitiva, per partecipare a una gara d'appalto avente ad oggetto la redazione della progettazione e del piano di sicurezza e di coordinamento², mentre dovranno essere richieste, con le modalità di cui agli artt. 75 e 113 del Codice, per i restanti servizi di cui all'art. 252. Pertanto, la stazione appaltante può chiedere al progettista soltanto la prestazione di una copertura assicurativa per la responsabilità civile e professionale, per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di competenza, ai sensi dell'art. 111 del Codice.

Da un punto di vista operativo, una volta stabilite la classe/i e la categoria/e di appartenenza dei servizi da affidare, sono necessarie tre operazioni:

1. la determinazione del corrispettivo da porre a base di gara;
2. la determinazione dei requisiti di carattere speciale che devono possedere i concorrenti per poter partecipare alla gara;
3. la specificazione – nel caso la gara si svolga mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa – del contenuto dell'offerta da presentare, ai fini della dimostrazione della professionalità e della adeguatezza dell'offerta.

Per quanto riguarda il primo punto, come sarà precisato meglio oltre, al fine di determinare l'importo del corrispettivo da porre a base di gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura, ivi compreso l'appalto c.d. "integrato", è obbligatorio fare riferimento ai criteri fissati dal decreto del Ministero della giustizia del 31 ottobre 2013, n. 143 (Regolamento recante determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura ed all'ingegneria). In proposito, si sottolinea che, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 9, ultimo periodo, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, il corrispettivo non deve determinare un importo a base di gara superiore a quello derivante dall'applicazione delle tariffe professionali prevalenti.

Per motivi di trasparenza e correttezza è obbligatorio riportare nella documentazione di gara il procedimento adottato per il calcolo dei compensi posti a base di gara (art. 264, co. 1, lett. d), del Regolamento). Ciò permetterà ai potenziali concorrenti di verificare la congruità dell'importo fissato, l'assenza di eventuali errori di impostazione o calcolo, permettendo al contempo di accertare che il procedimento non produca tariffe superiori a quelle derivanti dal sistema precedente.

Per la seconda operazione – definizione dei requisiti di carattere speciale che devono possedere i concorrenti per poter partecipare alla gara – si debbono identificare le opere cui appartengono gli interventi oggetto dell'incarico, secondo quanto riportato nella tabella Z-1 del citato d.m. 143/2013 e le corrispondenti classi e categorie di cui alle precedenti disposizioni tariffarie, in quanto: i) il requisito professionale da possedere è costituito dall'aver svolto servizi tecnici per interventi in quelle specifiche

¹ Al riguardo si rinvia alla determinazione Avcp del 27 febbraio 2002 n. 3, "Relazione geologica", laddove sono chiarite le modalità con le quali l'amministrazione acquisisce la relazione geologica e, in particolare, si chiarisce che «il rapporto fra geologo ed affidatario possa essere indifferentemente sia di natura indipendente, sotto forma di associazione temporanea, sia di natura subordinata, in qualità di dipendente, sia di natura parasubordinata, attraverso forme di collaborazione professionale coordinata e continuativa».

² Si veda, sul punto, la determinazione Avcp dell'11 luglio 2007 n. 6.

classi e categorie; ii) l'entità del predetto requisito è determinata applicando all'importo dell'intervento cui si riferisce il servizio, un coefficiente moltiplicatore, da stabilire nei documenti di gara, tra il valore minimo e quello massimo previsti dal Regolamento.

La medesima necessità di identificazione sussiste anche per la terza operazione: la determinazione della migliore professionalità o della migliore adeguatezza dell'offerta. E ciò perché il candidato/concorrente deve conoscere in base a quale articolazione degli interventi, identificabili tramite le classi e categorie, sarà effettuata la valutazione della stazione appaltante, dal momento che un elemento di valutazione positiva sarà costituito dalla maggiore omogeneità fra l'intervento cui si riferisce il servizio e quelli già svolti.

In relazione all'affidamento delle attività di supporto alla progettazione, si ricorda che le stesse possono attenersi ad attività meramente strumentali alla progettazione (indagini geologiche, geotecniche e sismiche, sondaggi, rilievi, misurazioni e picchettazioni, predisposizione di elaborati specialistici e di dettaglio, con l'esclusione delle relazioni geologiche, nonché la sola redazione grafica degli elaborati progettuali). La "consulenza" di ausilio alla progettazione di opere pubbliche nel quadro normativo nazionale non è contemplata; ciò discende dal principio generale in base al quale la responsabilità della progettazione deve potersi ricondurre ad un unico centro decisionale, ossia il progettista; tra l'altro, l'art. 91, co. 3, del Codice vieta espressamente il subappalto delle attività di progettazione, nei limiti di cui al medesimo comma, precisando che, resta comunque impregiudicata la responsabilità del progettista.

A questo proposito giova ricordare che al responsabile del procedimento è affidata la responsabilità, la vigilanza ed i compiti di coordinamento sull'intero ciclo dell'appalto (progettazione, affidamento, esecuzione), affinché esso risulti condotto in modo unitario, in relazione ai tempi ed ai costi preventivati. In particolare, in materia di progettazione, al responsabile unico del procedimento è demandato il compito di redigere il documento preliminare alla progettazione e di coordinare le attività necessarie alla redazione del progetto preliminare, definitivo ed esecutivo. Pertanto, gli eventuali soggetti esterni individuati possono supportare il responsabile unico del procedimento nelle sue attività di coordinamento e vigilanza sulla progettazione, fermo rimanendo che la progettazione è compito di esclusiva competenza del progettista. E' consentito, invece, l'affidamento di attività a supporto del responsabile del procedimento, con le modalità già indicate dall'Avcp nella determinazione n. 3/2004.

2. Affidamento di incarichi di importo inferiore a 100.000 euro

L'art. 91, co. 2, del Codice stabilisce principi e regole per l'affidamento degli appalti di importo inferiore a 100.000 euro. L'obbligo di rispettare i principi generali richiamati, quali il principio di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, viene infatti indirizzato allo svolgimento di una procedura, ancorché negoziata (cfr. art. 57, co. 6, del Codice), da svolgere tra soggetti scelti sulla base di informazioni desunte dal mercato, relative alle loro caratteristiche di qualificazione economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, e invitando almeno cinque concorrenti, salva la facoltà della stazione appaltante di utilizzare le ordinarie procedure aperte o ristrette. Ai sensi dell'art. 57, co. 6, del Codice, inoltre, la selezione degli operatori economici deve avvenire nel rispetto dei principi di concorrenza e rotazione.

Ulteriori indicazioni sono poi fornite dall'art. 267, del Regolamento. In primo luogo la disposizione stabilisce che la scelta dei soggetti da invitare deve avvenire tramite gli elenchi di operatori economici, all'uopo costituiti, ovvero sulla base di indagini di mercato finalizzate al singolo affidamento, assicurando il pieno rispetto del principio di rotazione (cfr. comma 2).

Per espressa previsione dell'art. 267, co. 3, nel rispetto del principio di trasparenza, è necessario che all'istituzione dell'elenco di operatori economici consegua un'adeguata pubblicità, secondo le modalità

di cui all'art. 124, co. 5, del Codice, mediante un avviso contenente criteri e requisiti per la formazione dell'elenco stesso, quali, a titolo esemplificativo:

- il richiamo a quanto disposto dall'art. 253, del Regolamento, che vieta la partecipazione del professionista singolarmente e come componente di un raggruppamento di professionisti, nonché la contemporanea partecipazione a più di un raggruppamento;
- il principio della rotazione nella scelta dei nominativi inseriti nell'albo, ai quali rivolgere la richiesta di offerta;
- il divieto di cumulo degli incarichi al di sopra di un certo importo totale;
- la correlazione dell'esperienza pregressa richiesta al professionista con le tipologie progettuali previste dall'amministrazione, così come individuate in sede di programmazione, in modo che le professionalità richieste rispondano concretamente alle classi e categorie dei lavori da realizzare.

Nell'avviso le stazioni appaltanti indicano l'articolazione dell'elenco sulla base delle classi e categorie dei lavori da progettare e le fasce di importo in cui si intende suddividere l'elenco; nell'avviso può essere richiesto anche un requisito minimo dell'esperienza pregressa relativo alla somma di tutti i lavori, appartenenti ad ognuna delle classi e categorie in cui si intende suddividere l'elenco. Le stazioni appaltanti devono poi prevedere l'aggiornamento periodico degli elenchi, adottando, in ogni caso, forme di pubblicità adeguate, in modo che risulti garantito ai professionisti in possesso dei prescritti requisiti il diritto di iscriversi all'elenco stesso, senza limitazioni temporali.

Anche l'indagine di mercato deve essere svolta previo avviso, da pubblicarsi secondo le medesime modalità dell'elenco degli operatori. Qualora non si intenda invitare tutti coloro che sono in possesso dei prescritti requisiti presenti nell'elenco o individuati tramite indagine di mercato, la selezione dei soggetti deve avvenire, previa indicazione del numero di soggetti da invitare, con modalità di scelta oggettive, non discriminatorie e proporzionali, quali la rotazione e il sorteggio.

Nella scelta degli operatori economici da invitare, sia essa effettuata mediante l'elenco o tramite indagini di mercato, si ricorda la grande importanza del rispetto dei principi generali richiamati dall'art. 267, co. 2, del Regolamento: trasparenza, non discriminazione e proporzionalità. Pertanto, nell'avviso di selezione dovranno essere indicati i requisiti minimi richiesti dalla stazione appaltante che consentano al professionista – tramite un elenco delle prestazioni effettuate negli anni precedenti – la dimostrazione del possesso di una esperienza professionale adeguata alla tipologia e all'importo dell'incarico. L'art. 267, co. 9, prevede che la scelta dell'affidatario debba essere resa nota mediante la pubblicazione dell'esito della selezione sui siti informatici di cui all'art. 66, co. 7, del Codice, entro un termine non superiore a quello indicato nell'art. 65, co. 1, del Codice.

Gli incarichi di importo inferiore a 40.000 euro possono essere affidati secondo la procedura di cui all'art. 125, co. 11, del Codice (cfr. art. 267, co. 10, del Regolamento e per la sua interpretazione la determinazione Avcp n. 8/2011). In questo caso, il ribasso sull'importo della prestazione viene negoziato fra il responsabile del procedimento e l'operatore economico cui si intende affidare la commessa, sulla base della specificità del caso.

3. Affidamento di incarichi di importo superiore a 100.000 euro

L'art. 263, co. 1, del Regolamento stabilisce i requisiti da richiedere ai partecipanti alle procedure di affidamento di servizi tecnici di importo superiore a 100.000 euro. In particolare, l'adeguata esperienza nello svolgimento di servizi analoghi è provata con riferimento:

- a) al fatturato globale per servizi di cui all'art. 252, del Regolamento espletati negli ultimi cinque esercizi antecedenti la pubblicazione del bando, per un importo variabile tra 2 e 4 volte l'importo a base di gara;
- b) all'avvenuto espletamento negli ultimi dieci anni di servizi di cui all'art. 252, relativi a lavori appartenenti ad ognuna delle classi e categorie dei lavori cui si riferiscono i servizi da affidare, individuate sulla base delle elencazioni contenute nelle vigenti tariffe professionali, per un importo globale per ogni classe e categoria variabile tra 1 e 2 volte l'importo stimato dei lavori cui si riferisce la prestazione, calcolato con riguardo ad ognuna delle classi e categorie;
- c) all'avvenuto svolgimento negli ultimi dieci anni di due servizi di cui all'art. 252, relativi ai lavori appartenenti ad ognuna delle classi e categorie dei lavori cui si riferiscono i servizi da affidare, individuate sulla base delle elencazioni contenute nelle vigenti tariffe professionali, per un importo totale non inferiore ad un valore compreso fra 0,40 e 0,80 volte l'importo stimato dei lavori cui si riferisce la prestazione, calcolato con riguardo ad ognuna delle classi e categorie e riferiti a tipologie di lavori analoghi per dimensione e per caratteristiche tecniche a quelli oggetto dell'affidamento;
- d) numero medio annuo del personale tecnico utilizzato negli ultimi tre anni (comprendente i soci attivi, i dipendenti e i consulenti con contratto di collaborazione coordinata e continuativa su base annua iscritti ai relativi albi professionali, ove esistenti, e muniti di partita IVA e che firmino il progetto, ovvero firmino i rapporti di verifica del progetto, ovvero facciano parte dell'ufficio di direzione lavori e che abbiano fatturato nei confronti della società offerente una quota superiore al cinquanta per cento del proprio fatturato annuo, risultante dall'ultima dichiarazione IVA, e i collaboratori a progetto in caso di soggetti non esercenti arti e professioni), in una misura variabile tra 2 e 3 volte le unità stimate nel bando per lo svolgimento dell'incarico.

In base all'attuale formulazione dell'art. 253, co. 15-*bis*, del Codice, fino al 31 dicembre 2015, per la dimostrazione dei requisiti di capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria, il periodo di attività documentabile è quello relativo ai migliori tre anni del quinquennio precedente o ai migliori cinque anni del decennio precedente la data di pubblicazione del bando di gara. La disposizione di cui all'art. 253, co. 15-*bis*, del Codice, incide, quindi, sui requisiti indicati alle lett. a) e d) dell'art. 263, del Regolamento, consentendo di valutare il fatturato globale per servizi espletati in un arco temporale decennale (nei migliori 5 anni del decennio precedente), in luogo del periodo quinquennale, nonché di considerare l'organico medio annuo del personale tecnico utilizzato su base quinquennale (nei migliori tre anni del quinquennio precedente) in luogo del periodo triennale previsto dal Regolamento.

Con riferimento ai requisiti di fatturato, si ricorda che, relativamente agli appalti di servizi e forniture, la giurisprudenza amministrativa e l'Avcp hanno sempre indicato come congruo e proporzionato un requisito non superiore al doppio dell'importo a base di gara³. Si ritiene che tale indirizzo sia estendibile anche al requisito di fatturato cui all'art. 263, co. 1, lett. a), del Regolamento. In sostanza, si considera congruo fissare un fatturato in misura pari al doppio dell'importo a base di gara, fermo restando che, ai sensi dell'art. 41, co. 2, del Codice, eventuali requisiti più stringenti devono essere debitamente motivati in relazione a specifiche e circostanziate esigenze, e non possono essere in ogni caso superiori al limite di 4 volte l'importo della gara (corrispondente all'estremo superiore previsto dalla lett. a). Tale indicazione è anche coerente con l'art. 58, par. 3, comma 2 e con il considerando 83, della direttiva 2014/24/UE, secondo cui il requisito non dovrebbe di norma superare, al massimo, il doppio del

³ Cfr. deliberazioni Avcp del 19 dicembre 2013, n. 40, del 7 novembre 2012, n. 92; parere sulla normativa del 7 maggio 2009, n. 59.

valore stimato dell'appalto, salvo in circostanze debitamente giustificate. Circostanze che – secondo la norma e il considerando richiamati – potrebbero attenersi, ad esempio, agli alti rischi connessi alla esecuzione dell'appalto o al fatto che la sua tempestiva e corretta realizzazione è di fondamentale importanza in quanto costituisce un presupposto necessario per l'esecuzione di altri appalti. Questo è certamente il caso della progettazione delle opere.

Ai fini della dimostrazione dei requisiti occorre rilevare che il Regolamento, pur richiamandosi ad importi dei lavori di entità in genere particolarmente elevata, si riferisce genericamente a servizi di cui all'art. 252, ovvero a «servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria anche integrata e gli altri servizi tecnici concernenti la redazione del progetto preliminare, del progetto definitivo ed esecutivo nonché le attività tecnico-amministrative connesse alla progettazione». Nella generica definizione è ragionevole ritenere che siano ricompresi anche gli studi di fattibilità relativi ad opere pubbliche realizzate, anche tramite finanza di progetto, e ogni altro servizio propedeutico alla progettazione che abbia condotto alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblico interesse.

Pertanto, il requisito in argomento non può essere inteso nel senso di limitare il fatturato ai soli servizi specificamente posti a base di gara. Ne discende che, ad esempio, nell'ipotesi di affidamento della progettazione e della direzione lavori, ai fini della dimostrazione della specifica esperienza pregressa, anche per i servizi c.d. “di punta”, in relazione ad ognuna delle classi e categorie dei lavori cui si riferiscono i servizi da affidare, detti requisiti sono dimostrati con l'espletamento pregresso di incarichi di progettazione e direzione lavori, di sola progettazione ovvero di sola direzione lavori. Si deve, infatti, considerare che, per consolidata giurisprudenza, la logica sottesa alla richiesta del requisito del “servizio di punta” è quella di aver svolto singoli servizi di una certa entità complessivamente considerati e non di aver svolto servizi identici a quelli da affidare (cfr. ex multis, Avcp, parere di precontenzioso del 13 febbraio 2014, n. 33). Pertanto, a titolo esemplificativo, nel caso di affidamento della progettazione e della direzione lavori è necessario e sufficiente che il concorrente dimostri di aver espletato, in relazione ad ognuna delle classi e categorie e per gli importi dei lavori indicati, o incarichi di progettazione e direzione lavori, o solo incarichi di progettazione ovvero solo incarichi di direzione lavori.⁴ A tale fine, è necessario che nel bando sia richiesto ai concorrenti di allegare alla domanda di partecipazione alla gara l'elenco dei lavori per i quali hanno svolto servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, anche integrata, nel decennio antecedente la data di pubblicazione del bando.

Per quanto riguarda gli appalti di progettazione ed esecuzione dei lavori, occorre chiarire che l'“approvazione” richiamata dall'art. 263, co. 2, del Regolamento ai fini dell'individuazione dei servizi valutabili, si riferisce all'approvazione da parte della stazione appaltante come definita dagli artt. 168 e 169, del medesimo Regolamento. Per i progetti affidati da committenti privati, l'approvazione potrebbe essere riferita alla concessione del titolo autorizzativo da parte dell'ente pubblico competente (es. concessione edilizia rilasciata dal Comune).

Per quanto riguarda le unità facenti parte dell'organico medio annuo⁵, da fissarsi in misura variabile tra 2 e 3 volte le unità stimate nel bando di gara, la norma deve essere interpretata alla luce di quanto previsto dall'art. 90, co. 1, lett. d), del Codice, ai sensi del quale è ammessa la partecipazione alle gare di

⁴ In tal senso, nell'ottica di individuare requisiti adeguati e proporzionati alla prestazione e di consentire la più ampia partecipazione di professionisti, per l'affidamento dell'incarico di collaudo risulterebbe restrittivo della concorrenza richiedere un'esperienza professionale maturata con esclusivo riferimento al collaudo, senza tener conto di altre attività che presentano aspetti affini o attinenti quali, ad esempio, la direzione lavori, la progettazione, il coordinamento della sicurezza nei cantieri (cfr. determinazione Avcp n. 2/2009).

⁵ Si rammenta che tale numero debba intendersi come somma del personale impiegato negli anni considerati (tre esercizi) diviso il numero degli anni (tre).

liberi professionisti (singoli o associati), i quali, proprio in virtù loro natura giuridica, non dispongono di un organico di personale/tecnici. Al citato requisito dell'organico deve, pertanto, essere necessariamente data una lettura in ragione della tipologia diversa tipologia di soggetti partecipanti alla gara. Il requisito va dunque inteso come organico medio annuo negli ultimi tre anni per i soggetti organizzati in forma societaria (società di professionisti e società di ingegneria) e come possesso delle unità minime stimate nel bando per i liberi professionisti. Questi ultimi potranno raggiungere il numero di unità fissate nel bando di gara mediante la costituzione di un raggruppamento temporaneo di professionisti.

Si evidenzia alle stazioni appaltanti la necessità di effettuare un'attenta valutazione in ordine alle unità minime richieste ai concorrenti. Tale analisi deve essere volta a bilanciare opportunamente l'esigenza di avere un organico idoneo per l'espletamento dell'incarico con la necessità di garantire la più ampia partecipazione alla gara.

Va ricordato, infine, che, qualora la progettazione di cui alla classe I categorie a), b), c), d) ed e) riguardi immobili di interesse storico artistico sottoposti a vincoli culturali la progettazione, ai sensi dell'art. 52, del regio decreto del 23 ottobre 1925, n. 2537, è riservata ai laureati in architettura (Cons. St., sez. VI, 11 settembre 2006, 5239).

4. Classi, categorie e tariffe professionali

Ai fini della qualificazione per la partecipazione alla gara, si ritiene che i criteri da adottare debbano essere analoghi a quelli già forniti con la precedente determinazione Avcp n. 5/2010. Pertanto, nell'ambito della stessa categoria edilizia, le attività svolte per opere analoghe a quelle oggetto dei servizi da affidare (non necessariamente di identica destinazione funzionale) sono da ritenersi idonee a comprovare i requisiti quando il grado di complessità sia almeno pari a quello dei servizi da affidare. Esemplificando, l'aver svolto servizi tecnici per la realizzazione di ospedali (E.10), caratterizzati dal grado di complessità pari a 1,20, può ritenersi idoneo a comprovare requisiti per servizi tecnici caratterizzati da pari complessità, quali quelli per la realizzazione di tribunali (E.16), o da minore complessità, quali quelli per la realizzazione di scuole (E.09 con grado di complessità pari a 1,15).

Tale criterio è confermato dall'art. 8 del d.m. 143/2013, ove afferma che "gradi di complessità maggiore qualificano anche per opere di complessità inferiore all'interno della stessa categoria d'opera". Le considerazioni di cui sopra, applicabili alle opere inquadrabili nelle attuali categorie "edilizia", "strutture", "viabilità", non appaiono estensibili ad ulteriori categorie ("impianti", "idraulica", ecc.), in quanto nell'ambito della medesima categoria convivono destinazioni funzionali caratterizzate da diverse specificità; a titolo esemplificativo, l'aver espletato servizi per la realizzazione di impianti elettrici non appare idoneo a qualificare il progettista per la realizzazione di impianti termoelettrici, sebbene questi ultimi siano caratterizzati da minore grado di complessità nella tabella Z-1, come dimostrano i riferimenti, nella stessa tabella, alle classi e categorie di cui alla l. 143/1949.

In relazione, poi, alla comparazione, ai fini della dimostrazione dei requisiti, tra le attuali classificazioni e quelle della l. 143/1949, si rileva l'esigenza che le stazioni appaltanti evitino interpretazioni eccessivamente formali che possano determinare ingiustificate restrizioni alla partecipazione alle gare.

In particolare, per le opere di edilizia ospedaliera, identificate dal d.m. 143/2013, nella categoria E.10, deve essere indicata la corrispondenza con le opere precedentemente classificate dalla l. 143/1949 quali I/d (alla quale erano ascrivibili in genere tutti gli edifici di rilevante importanza tecnica ed architettonica); si osserva, invece, come, in base alla classificazione di cui alla tabella dell'art. 14 della l. 143/1949 gli ospedali risultassero riconducibili anche alla classe e categoria I/c, con una valutazione circa la complessità delle opere da ritenersi da tempo superata.

Nella determinazione Avcp n. 5/2010, tale questione è stata già affrontata, evidenziando come «molte stazioni appaltanti, in passato, hanno interpretato l'articolo 14, della legge n. 143/1949, in modo discutibile, per ridurre i corrispettivi di progettazione al di sotto dei minimi tariffari allora inderogabili. Per esempio gli ospedali sono stati considerati come appartenenti alla classe I categoria c) e non alla categoria d) [...]. Pertanto, nei bandi occorre precisare che i requisiti sono dimostrati, oltre che con progetti valutati dalle stazioni appaltanti classe I categoria d), anche sulla base di progettazioni di opere che le stazioni appaltanti hanno considerato appartenenti alla classe I, categoria c)».

Tale criterio deve ritenersi esteso, ai fini della valutazione del possesso dei requisiti di partecipazione, anche ad altre categorie di opere, evidenziando come, in caso di incertezze nella comparazione, deve in ogni caso prevalere, in relazione alla identificazione delle opere, il contenuto oggettivo della prestazione professionale svolta.

Infine, si ricorda, alla luce delle disposizioni intervenute, l'obbligo per le stazioni appaltanti di determinare i corrispettivi per i servizi di ingegneria e architettura applicando rigorosamente le aliquote di cui al d.m. 143/2013; tale determinazione deve risultare da un quadro analitico delle prestazioni da affidare e dei corrispettivi da porre a base di gara. Ciò, oltre che per evidenti motivi di consentire la formulazione di offerte congrue ed adeguatamente valutate da parte dei concorrenti, anche per evitare che una sottostima dell'importo dei servizi da affidare sia elusiva delle soglie di importo previste dal Codice e dal Regolamento per il ricorso procedure più rigorose imposte dalla corretta determinazione dell'importo da porre a base di gara.

5. Criteri di aggiudicazione

Per gli affidamenti superiori a 100.000 euro il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come espressamente indicato all'art. 266, del Regolamento, appare il più idoneo a garantire una corretta valutazione della qualità delle prestazioni offerte dagli operatori economici. La stessa premessa al Regolamento, recita, tra l'altro, che «Ritenuto che, in relazione all'articolo 266, comma 4, la disposizione che configura il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa come unico criterio di aggiudicazione applicabile per l'affidamento dei servizi di architettura ed ingegneria, sia necessaria in quanto trattasi di specifici servizi che richiedono una valutazione dell'offerta non limitata al solo elemento prezzo ma estesa anche ad elementi relativi all'aspetto tecnico dell'offerta e che la disposizione trova copertura normativa di rango primario nell'articolo 81, comma 1, del codice, attuativa degli articoli 55 e 53, rispettivamente della direttiva 2004/17/CE e 2004/18/CE, che fa salve disposizioni, anche regolamentari, relative alla remunerazione di servizi specifici».⁶

Tale criterio è visto con favore anche dal legislatore comunitario che, con l'art. 67, della direttiva 2014/24, incoraggia l'utilizzo del c.d. criterio del miglior "rapporto qualità/prezzo".

Uno degli aspetti controversi dell'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, o miglior rapporto qualità/prezzo secondo la nuova direttiva, era legato all'esperienza pregressa, elemento

⁶ Il ricorso al criterio del prezzo più basso è ammissibile solo per gli affidamenti di importo inferiore a centomila euro e in caso di semplicità delle prestazioni da svolgere. Si ritiene che le ragioni per il ricorso al criterio del prezzo più basso debbano comunque essere ben motivate nella lettera di invito. Nell'ipotesi di utilizzo del criterio del prezzo più basso, per evitare che i risparmi conseguiti a seguito di forti ribassi sul prezzo possano avere ricadute negative sulla qualità dell'opera, si può ricorrere all'esclusione automatica dalla gara delle offerte di cui all'art. 124, co. 8, del Codice.

ascrivibile ai requisiti di natura soggettiva da valutarsi in sede di ammissione a cui la giurisprudenza ha via via attribuito anche connotati di tipo “oggettivo” con possibilità, quindi, di una sua valutazione anche in sede di aggiudicazione.

Con particolare riferimento ai servizi di ingegneria, tale ultima interpretazione trovava già conferma nella previsione contenuta all’art. 266, co. 1, lett. b), n.1), del Regolamento, secondo cui l’offerta tecnica deve essere documentata da «un numero massimo di tre servizi relativi a interventi ritenuti dal concorrente significativi della propria capacità a realizzare la prestazione sotto il profilo tecnico, scelti fra interventi qualificabili affini a quelli oggetto dell’affidamento». Un’ulteriore conferma viene dalla nuova direttiva 2014/24, che, al considerando 94, ammette espressamente tale possibilità, ribadita poi dall’art. 67, co. 2, lett. b). Si ritiene, quindi, che eventuali criteri di valutazione tecnica connessi all’esperienza passata siano ammissibili anche nel caso dei servizi tecnici, sempreché abbiano un’influenza diretta sull’offerta e siano connessi all’oggetto della prestazione.

6. Indicazioni sull’applicazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa

6.1. Fissazione della soglia e formula per il prezzo

L’art. 83, co. 2, del Codice, prevede la possibilità di fissare una soglia minima di punteggio che i concorrenti devono raggiungere su uno o più criteri di valutazione. Ciò consente alla stazione appaltante di selezionare, per la successiva fase di valutazione del prezzo, solo i concorrenti che hanno offerto soluzioni progettuali che soddisfano determinati standard di qualità. Particolare attenzione deve essere posta nella determinazione della soglia. Un valore troppo basso potrebbe vanificarne gli effetti, mentre un valore troppo alto potrebbe portare all’esclusione di offerte tecniche comunque adeguate in relazione agli obiettivi della stazione appaltante.

Relativamente alla valutazione del prezzo, si deve far riferimento alla formula prevista dall’allegato M al Regolamento. La formula limita il coefficiente (il punteggio economico) assegnato ad offerte di ribasso superiori alla media aritmetica delle offerte presentate, corretta per un coefficiente X. La finalità di tale limitazione è quella di disincentivare i concorrenti a formulare ribassi eccessivi e ai quali possano corrispondere progetti di scarsa qualità (cfr. determinazione Avcp del 24 novembre 2011, n. 7).

Accanto alla possibilità di prevedere soglie minime di sbarramento al punteggio tecnico, si evidenzia la necessità di procedere alla c.d. “riparametrazione” dei punteggi tecnici qualora nessun concorrente raggiunga il massimo del punteggio tecnico previsto nel bando di gara (cfr. Allegato M al Regolamento). L’operazione risponde all’esigenza di garantire un rapporto invariabile tra il fattore prezzo ed il fattore qualità stabiliti nel bando di gara (cfr. Cons. St., sez. V, 12 giugno 2009, n. 3716). In assenza di riparametrazione, infatti, poiché il punteggio economico assegnato alla migliore offerta di prezzo è sempre pari al punteggio economico massimo previsto mentre ciò non si verifica per il punteggio tecnico, si rischia di attribuire all’offerta economica un peso effettivo maggiore di quello inizialmente fissato nel bando di gara.

Con riferimento alla disposizione di cui all’art. 266, co. 1, lett. c), punto 1), del Regolamento, relativo alla misura percentuale di ribasso prestabilita nel bando, si ritiene che detto limite non possa essere previsto. Pur comprendendo la finalità della previsione normativa di contenere eventuali eccessi di ribasso in sede di gara, si ritiene che la disposizione presenti profili di contrasto con la normativa comunitaria e che la selezione di progetti di qualità possa efficacemente avvenire adottando le seguenti strategie:

- limitazione del peso della componente del prezzo che, ai sensi dell'art. 266, co. 5, del Regolamento può variare da 10 e 30 punti. Fissare, ad esempio, un peso pari a 10, significa ridurre notevolmente il confronto concorrenziale sul prezzo relativamente alla qualità;
- fissazione di un coefficiente X elevato (0,85 o 0,9) nella calibrazione della formula di cui Allegato M;
- inserimento di una soglia di sbarramento al punteggio tecnico, in modo da selezionare solo le offerte che soddisfano determinati standard qualitativi;
- la descritta riparametrazione dei punteggi tecnici, con la quale si premiano le offerte di maggiore qualità.

Una maggiore qualità può essere ottenuta anche mediante controlli maggiormente rigorosi sulla congruità delle offerte presentate e con la predisposizione del documento preliminare all'avvio della progettazione, di competenza del responsabile unico del procedimento, puntuale, prescrittivo e completo di tutti gli elementi necessari per il raggiungimento degli obiettivi ivi fissati.

6.2. Elementi di valutazione e criteri motivazionali

L'art. 266, co. 4, del Regolamento, prevede i seguenti criteri di valutazione delle offerte:

- a) adeguatezza dell'offerta secondo quanto stabilito al comma 1, lett. b) punto 1);
- b) caratteristiche metodologiche dell'offerta desunte dalla illustrazione delle modalità di svolgimento delle prestazioni oggetto dell'incarico;
- c) ribasso percentuale unico indicato nell'offerta economica;
- d) riduzione percentuale indicata nell'offerta economica con riferimento al tempo.

Il successivo comma 5, dell'art. 266, stabilisce che ai criteri di valutazione debbano essere attribuiti i fattori ponderali nei limiti delle forcelle di seguito indicate:

- 1) per il criterio a) (professionalità o adeguatezza dell'offerta): da 20 a 40;
- 2) per il criterio b) (caratteristiche qualitative e metodologiche dell'offerta o caratteristiche metodologiche dell'offerta): da 20 a 40;
- 3) per il criterio c) (ribasso percentuale): da 10 a 30;
- 4) per il criterio d) (riduzione percentuale): da 0 a 10.

Il Regolamento dispone, altresì, che:

1. la professionalità o l'adeguatezza dell'offerta (criterio di valutazione a) è valutata sulla base della documentazione presentata dai concorrenti costituita (art. 266, co. 1, lett. b), punto 1) da schede di formato A3 o formato A4 in un numero compreso tra tre e cinque, nel caso di schede di formato A3, e tra sei e dieci, nel caso, di schede di formato A4 (art. 264, co. 3, lett. a) di un numero massimo di tre servizi relativi a interventi ritenuti dal concorrente significativi della propria capacità a realizzare la prestazione sotto il profilo tecnico, scelti fra interventi qualificabili affini a quelli oggetto dell'affidamento, secondo i criteri desumibili dalle tariffe professionali (art. 266, co. 1, lett. b), punto 1);

2. le caratteristiche qualitative e metodologiche dell'offerta o le caratteristiche metodologiche dell'offerta (criterio di valutazione b) sono valutate sulla base di una relazione tecnica costituita da un numero massimo di cartelle, compreso tra venti e quaranta (art. 264, co. 3, lett. b)), illustrativa delle modalità con cui saranno svolte le prestazioni oggetto dell'incarico con riferimento, a titolo esemplificativo, ai profili di carattere organizzativo-funzionale, morfologico, strutturale e impiantistico, nonché a quelli relativi alla sicurezza e alla cantierabilità dei lavori (art. 266, co. 1, lett. b), punto 1).

Qualora la prestazione riguardi opere caratterizzate da più aspetti, per esempio, qualora si tratti di progetti integrati e, cioè, progetti che prevedono prestazioni di natura architettonica, strutturale ed impiantistica, il criterio di valutazione a) (professionalità o adeguatezza dell'offerta) dovrebbe essere suddiviso in sub-criteri e relativi sub-pesi (professionalità o adeguatezza dell'offerta sul piano architettonico, professionalità o adeguatezza dell'offerta su piano strutturale, professionalità o adeguatezza dell'offerta sul piano impiantistico).

Come rilevato dall'Avcp nella determinazione n. 7/2011, la costruzione della scala delle valutazioni in riferimento sia al criterio di valutazione a) (professionalità o adeguatezza dell'offerta) sia al criterio di valutazione b) (caratteristiche qualitative e metodologiche dell'offerta o caratteristiche metodologiche dell'offerta) impone che il disciplinare di gara stabilisca i criteri motivazionali che permettano alla commissione di gara di valutare quando un'offerta è migliore di un'altra. La documentazione a corredo dell'offerta ed i criteri motivazionali previsti nei documenti di gara devono, per entrambi i criteri a) e b), essere differenti a seconda che i servizi da affidare riguardino la sola prestazione di progettazione, la sola prestazione di direzione dei lavori o entrambe le prestazioni.

Il Regolamento stabilisce in modo chiaro ed esaustivo quale contenuto deve avere la documentazione a corredo dell'offerta. Non contiene, invece, alcuna indicazione sui possibili contenuti dei criteri motivazionali da impiegare nella fase valutativa delle offerte. Si offrono di seguito alcune indicazioni al riguardo:

- a) per quanto riguarda il criterio di valutazione a), il criterio motivazionale dovrebbe prevedere che si riterranno più adeguate quelle offerte la cui documentazione consenta di stimare, per più aspetti, il livello di specifica professionalità, affidabilità e, quindi, di qualità del concorrente, in quanto si dimostra che il concorrente ha redatto progetti che, sul piano tecnologico, funzionale, di inserimento ambientale, rispondono meglio agli obiettivi che persegue la stazione appaltante e che sono da ritenersi studiati con il fine di ottimizzare il costo globale di costruzione, di manutenzione e di gestione lungo il ciclo di vita dell'opera;
- b) per quanto riguarda il criterio di valutazione b), il criterio motivazionale dovrebbe prevedere che sarà considerata migliore quella offerta per la quale la relazione dimostri che la concezione organizzativa e la struttura tecnico-organizzativa prevista nell'offerta, nonché i tempi complessivi che il concorrente impiegherà per la realizzazione della prestazione sono coerenti fra loro e, pertanto, offrono una elevata garanzia della qualità nell'attuazione della prestazione.

Per quanto riguarda la valutazione della migliore professionalità o adeguatezza dell'offerta, un concorrente che, a dimostrazione delle proprie capacità professionali, presenta progetti appartenenti non soltanto alla stessa classe e categoria ma che sono strumentali alla prestazione dello specifico servizio (per esempio il progetto riguarda una scuola media ed il concorrente presenta tre progetti appartenenti anch'essi al gruppo di interventi strumentali alla prestazione di servizi di istruzione), potrebbe avere una valutazione migliore.

Nel caso di affidamento della prestazione di sola progettazione, per il criterio di valutazione b), i criteri motivazionali dovranno specificare che sarà considerata migliore quella relazione che illustrerà in modo più preciso, più convincente e più esaustivo:

- a) le tematiche principali che a parere del concorrente caratterizzano la prestazione;
- b) le eventuali proposte progettuali migliorative che il concorrente, in relazione alle esigenze della committenza, a quelle dell'utenza finale e al generale contesto territoriale ed ambientale in cui vanno inserite le opere da realizzare, ritiene possibili rispetto al documento preliminare alla progettazione;
- c) le azioni che intende sviluppare in relazione alle problematiche specifiche degli interventi, dei vincoli correlati e delle interferenze esistenti nel territorio in cui si realizzeranno le opere;
- d) le modalità di esecuzione del servizio anche con riguardo all'articolazione temporale delle varie fasi previste evidenziando, fra le altre cose, le modalità di interazione/integrazione con la committenza nelle diverse sedi (conferenza dei servizi, acquisizione pareri, validazione e approvazione del progetto, procedure espropriative, ecc.), nonché le misure e gli interventi finalizzati a garantire la qualità della prestazione fornita;
- e) le risorse umane e strumentali messe a disposizione per lo svolgimento del servizio, attraverso la redazione:
 - dell'elenco dei professionisti personalmente responsabili dell'espletamento delle varie parti del servizio, con l'indicazione della posizione di ciascuno nella struttura dell'offerente (socio, amministratore, dipendente), delle rispettive qualificazioni professionali, delle principali esperienze analoghe all'oggetto del contratto e degli estremi di iscrizione nei relativi albi professionali, nonché il nominativo, la qualifica professionale e gli estremi di iscrizione al relativo albo professionale della persona incaricata dell'integrazione fra le varie prestazioni specialistiche;
 - dell'organigramma del gruppo di lavoro adibito all'espletamento delle diverse fasi attuative della prestazione.

Nel caso di affidamento della sola direzione dei lavori, i criteri motivazionali dovranno specificare che sarà considerata migliore quella relazione che illustrerà in modo più preciso, più convincente e più esaustivo:

- a) le modalità di esecuzione del servizio in sede di esecuzione delle opere progettate con riguardo all'organizzazione dell'Ufficio di direzione lavori, alle attività di controllo e sicurezza in cantiere;
- b) le modalità di interazione/integrazione con la committenza;
- c) la consistenza e qualità delle risorse umane e strumentali messe a disposizione per lo svolgimento del servizio, attraverso la redazione:
 - dell'elenco dei professionisti personalmente responsabili dell'espletamento delle varie parti del servizio di direzione dei lavori, con l'indicazione della posizione di ciascuno nella struttura dell'offerente (socio, amministratore, dipendente), delle rispettive qualificazioni professionali delle principali esperienze analoghe all'oggetto del contratto e degli estremi di iscrizione nei relativi albi professionali;
 - organigramma del gruppo di lavoro adibito all'espletamento delle diverse fasi attuative del servizio.

In caso di affidamento congiunto di progettazione e direzione lavori logicamente i criteri motivazionali devono essere costruiti tenendo conto di quanto sopra indicato per entrambe le prestazioni.

7. Verifica e validazione della progettazione

La verifica e la validazione dei progetti con il Regolamento ha acquisito un'importanza peculiare nell'ambito della contrattualistica pubblica, importanza che era solo implicitamente riconosciuta dal precedente d.p.r 21 dicembre 1999, n. 554. Il ruolo della verifica dei progetti è stato ulteriormente rafforzato dal decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, che ha introdotto il comma 1-*bis* all'art. 240-*bis*, del Codice, nel quale si prevede che «Non possono essere oggetto di riserva gli aspetti progettuali che, ai sensi dell'articolo 112, del Regolamento, sono stati oggetto di verifica».

L'Autorità ha costantemente affermato (si veda per tutti la deliberazione Avcp del 18 marzo 2009, n. 22) l'obbligo per le stazioni appaltanti di procedere all'affidamento di appalti di lavori sulla base di progetti esecutivi redatti e validati in conformità alla vigente normativa e quello del responsabile unico del procedimento di verificare, in contraddittorio con le parti, che il progetto esecutivo sia conforme alla normativa vigente e al documento preliminare della progettazione.

A testimonianza dell'importanza attribuita ai processi di verifica e validazione dei progetti vi è il fatto che il Regolamento dedica alla materia ben 16 articoli (dal 44 al 59). Secondo quanto previsto dal Regolamento «la verifica è finalizzata ad accertare la conformità della soluzione progettuale prescelta alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, normative e tecniche contenute nello studio di fattibilità, nel documento preliminare alla progettazione ovvero negli elaborati progettuali dei livelli già approvati». La verifica accerta in particolare:

- a) la completezza della progettazione;
- b) la coerenza e completezza del quadro economico in tutti i suoi aspetti;
- c) l'appaltabilità della soluzione progettuale prescelta;
- d) i presupposti per la durabilità dell'opera nel tempo;
- e) la minimizzazione dei rischi di introduzione di varianti e di contenzioso;
- f) la possibilità di ultimazione dell'opera entro i termini previsti;
- g) la sicurezza delle maestranze e degli utilizzatori;
- h) l'adeguatezza dei prezzi unitari utilizzati;
- i) la manutenibilità delle opere, ove richiesto.

Ai sensi dell'art. 55, del Regolamento: «La validazione del progetto posto a base di gara è l'atto formale che riporta gli esiti delle verifiche. La validazione è sottoscritta dal responsabile del procedimento» e si basa sul rapporto conclusivo che il soggetto preposto alla verifica deve redigere ai sensi dell'art. 54, co. 7, del Regolamento e sulle eventuali controdeduzioni del progettista. In sede di validazione il responsabile del procedimento può dissentire dalle conclusioni del verificatore, in tal caso l'atto formale di validazione o mancata validazione del progetto deve contenere specifiche motivazioni. La validazione del progetto posto a base di gara è un elemento essenziale del bando o della lettera di invito per l'affidamento dei lavori.

Per quanto riguarda i soggetti che possono svolgere l'attività di verifica, il Regolamento, al pari della progettazione, prevede che la verifica sia effettuata dalle strutture interne della stazione appaltante o di altre amministrazioni di cui può avvalersi ai sensi dell'art. 33, co. 3, del Codice⁷. Il successivo art. 48,

⁷ Il citato art. 33, co. 3, prevede: «Le amministrazioni aggiudicatrici e i soggetti di cui all'articolo 32, co. 1, lettere b), c), f), non possono affidare a soggetti pubblici o privati l'espletamento delle funzioni e delle attività di stazione appaltante di lavori pubblici. Tuttavia le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici ai

stabilisce che, in caso di impossibilità di affidare la verifica alle strutture interne, il responsabile del procedimento possa affidare l'appalto di servizi avente ad oggetto la verifica della progettazione ad un soggetto esterno dotato di determinati requisiti. Entrambe le citate disposizioni prevedono caratteristiche diverse che devono possedere i soggetti verificatori, riassunte nella tabella seguente, per importo dei lavori.

Soggetti abilitati a effettuare la verifica ai fini della validazione

Importi dei lavori	Strutture tecniche interne alla stazione appaltante	Soggetti esterni
≥ 20.000.000 di euro	organismo di ispezione di tipo B, accreditato ai sensi UNI 17020.	organismi di ispezione di tipo A e di tipo C, accreditati ai sensi UNI 17020.
≥ 1.000.000 di euro < 20.000.000 di euro	<ul style="list-style-type: none"> • soggetti di cui al punto precedente; • uffici tecnici della S.A. ove il progetto sia stato redatto da progettisti esterni; • uffici tecnici della S.A., dotati di un sistema interno di controllo della qualità⁸, ove il progetto sia stato redatto da progettisti interni. 	<ul style="list-style-type: none"> • soggetti di cui al punto precedente; • soggetti di cui all'art. 90, co. 1, lett. d), e), f), f-bis), g) e h) del Codice⁹, che dispongono di un sistema interno di controllo di qualità, dimostrato attraverso il possesso della certificazione di conformità alla norma UNI EN ISO 9001, specifica per le attività di verifica.
< 1.000.000 di euro per opere puntuali < alla soglia di cui all'art. 28, co. 1, lett. c), del Codice (5.186.000) per opere a rete	<ul style="list-style-type: none"> • il RUP se non ha svolto le funzioni di progettista; • uffici tecnici della S.A. anche non dotati di un sistema interno di controllo della qualità. 	i soggetti di cui al punto precedente, che sono esentati dal possesso della certificazione di qualità.

Secondo la norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020 «Valutazione della conformità, Requisiti per il funzionamento di vari tipi di organismi che eseguono ispezioni»:

- a) l'organismo di ispezione di tipo A deve essere indipendente dalle parti coinvolte; non deve far parte o essere collegato ad un soggetto giuridico che è impegnato nella progettazione, fabbricazione, fornitura, installazione, acquisto, proprietà, utilizzo o manutenzione degli elementi sottoposti ad ispezione; né lui né il suo personale devono impegnarsi in attività che possano essere in conflitto con la loro indipendenza di giudizio ed integrità;

servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT) o alle amministrazioni provinciali, sulla base di apposito disciplinare che prevede altresì il rimborso dei costi sostenuti dagli stessi per le attività espletate, nonché a centrali di committenza».

⁸ L'art. 357, co. 18, del Regolamento, prevede in relazione a questo punto che: «per un periodo di tre anni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento gli uffici tecnici della stazione appaltante sono esentati dal possesso del sistema di controllo interno»; pertanto, la deroga è scaduta l'8 giugno 2014.

⁹ Si tratta in sostanza dei soggetti che, in base all'art. 90, del Codice, può essere affidata la progettazione esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici.

- b) l'organismo di ispezione di tipo B può svolgere servizi unicamente a favore dell'organizzazione di cui fa parte (ovvero della stazione appaltante); deve essere stabilita una chiara separazione delle responsabilità del personale di ispezione dalle responsabilità del personale impiegato nelle altre funzioni; né lui né il suo personale devono impegnarsi in attività che possano essere in conflitto con la loro indipendenza di giudizio ed integrità;
- c) l'organismo di ispezione di tipo C è una struttura che può essere incardinata nell'ambito di organizzazioni che svolgono anche attività di progettazione; tuttavia, deve disporre, all'interno dell'organizzazione, di meccanismi di salvaguardia per assicurare adeguata separazione di responsabilità e di rendicontazione tra le ispezioni e le altre attività; la progettazione e l'ispezione dello stesso elemento, effettuate da un organismo di ispezione di Tipo C, non devono essere eseguite dalla stessa persona.

L'articolo 49, co. 2, del Regolamento prevede che: «L'attività di verifica della progettazione, con esclusione dell'attività di verifica relativa ai livelli di progettazione verificati internamente, qualora sia affidata a soggetti esterni alla stazione appaltante, è affidata unitariamente». La norma stabilisce che, qualora la stazione appaltante voglia affidare all'esterno l'attività di verifica, il soggetto verificatore deve essere selezionato con un'unica gara per tutti i livelli e tutti gli ambiti (architettonico, ambientale, strutturale, impiantistico, ecc.) di progettazione appaltati. Non appare, quindi, possibile affidare l'attività di verifica della progettazione a soggetti diversi.

Per quanto concerne le procedure di affidamento, per espresso rimando contenuto nell'art. 51, del Regolamento, si applicano le disposizioni relative all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, già esaminate in altra parte delle presenti linee guida, cui si rimanda.

Peculiare è invece la disciplina relativa ai requisiti di partecipazione. L'art. 50, co. 1, prevede che i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi di partecipazione alle gare sono definiti dalle stazioni appaltanti con riguardo ai seguenti elementi:

- a) fatturato globale per servizi di verifica, realizzato negli ultimi cinque anni, per un importo da determinare in una misura non inferiore a due volte l'importo stimato dell'appalto del servizio di verifica;
- b) avvenuto svolgimento, negli ultimi cinque anni, di almeno due appalti di servizi di verifica di progetti relativi a lavori di importo ciascuno almeno pari al 50% di quello oggetto dell'appalto da affidare e di natura analoga allo stesso. Per l'individuazione di servizi di verifica analoghi si fa riferimento alle classi e categorie previste dalla l. 143/1949.

I requisiti di cui alla lettera a), per le ragioni già esposte nella parte relativa ai requisiti di partecipazione alle gare di progettazione, devono ora intendersi in misura non superiore al doppio dell'importo a base di gara. Si precisa che il fatturato globale richiesto è quello attinente ai soli servizi di verifica.

Per quanto concerne la redazione dei bandi di gara, questi dovrebbero contenere tutta la documentazione necessaria per permettere ai concorrenti di effettuare un'attenta valutazione delle implicazioni tecnico-temporali ed economiche connesse con le attività di verifica del progetto posto a base di gara. Si tratta di garantire la possibilità di accedere al documento relativo al livello inferiore a quello della progettazione per cui si chiede la verifica (il documento preliminare alla progettazione e/o lo studio di fattibilità per il progetto preliminare; il progetto preliminare per il progetto definitivo; il progetto definitivo per il progetto esecutivo), nonché all'elenco degli elaborati per il livello da verificare.

8. Affidamento dei concorsi di progettazione e di idee

Accanto alle procedure per l'individuazione di un progettista, il Codice prevede delle procedure finalizzate alla individuazione di un progetto, ovvero i concorsi di idee e di progettazione.

L'art. 3, co. 41, del Codice, stabilisce che «I concorsi di progettazione sono le procedure intese a fornire alla stazione appaltante, soprattutto nel settore della pianificazione territoriale, dell'urbanistica, dell'architettura, dell'ingegneria o dell'elaborazione dei dati, un piano o un progetto, selezionato da una commissione giudicatrice in base ad una gara, con o senza assegnazione di premi».

Il concorso di progettazione e il concorso di idee sono procedure che si concludono con l'acquisto di un prodotto di ingegno, ovvero il progetto, giudicato migliore sul piano qualitativo ed economico da un'apposita commissione, in relazione ad una preindicata esigenza, distinguendosi in ciò dall'appalto di servizi di progettazione nel quale l'oggetto del contratto è una prestazione professionale tesa ad un risultato, per cui la procedura è finalizzata alla selezione del relativo progettista (cfr. deliberazione Avcp del 9 maggio 2007, n. 125).

Nell'ambito dell'acquisizione di prestazioni attinenti ai servizi di architettura e di ingegneria per la realizzazione di opere pubbliche, l'art. 91, co. 5, del Codice, afferma che, quando la prestazione riguarda la progettazione di lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo, le stazioni appaltanti valutano in via prioritaria l'opportunità di applicare la procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee.

Sotto il profilo procedurale, si rammenta, anzitutto, che gli artt. 102 e 103 del Codice stabiliscono l'obbligatorietà dei bandi e degli avvisi, nonché i relativi contenuti. Detti bandi e avvisi sono pubblicati conformemente all'art. 66, commi 2 e seguenti, del Codice.

Nel bando o avviso occorre specificare il costo presunto che la stazione appaltante prevede per la realizzazione dell'opera posta a concorso, dato al quale i concorrenti devono fare riferimento nella redazione delle proposte progettuali. Questo dato deve essere relazionato ai dati fisici e dimensionali dell'opera da realizzare e va indicato a seguito di una precisa valutazione e studio di merito, che deve potersi riscontrare in maniera evidente nel documento preliminare alla progettazione. La sua indicazione è basilare nella generalità dei concorsi, ma diviene comunque indispensabile ogniqualvolta la commissione giudicatrice debba formulare le proprie valutazioni anche in base al criterio del "costo" per la realizzazione del progetto proposto. È importante, altresì, informare i concorrenti, specificandolo nel bando, del carattere vincolante o meno di tale importo. In quest'ultimo caso, i concorrenti dovranno motivare adeguatamente la previsione di spesa connessa al progetto e gli scostamenti dall'importo indicato.

Si evidenzia, inoltre, l'importanza di una chiara indicazione dell'oggetto del concorso con riferimento allo studio di fattibilità a base della programmazione triennale ed al documento preliminare alla progettazione. Al riguardo, nel caso di concorso di progettazione, l'art. 15, co. 7, del Regolamento, prevede che il documento preliminare sia integrato con i documenti preparatori del concorso stesso, predisposti a cura del responsabile del procedimento, e che tali documenti siano redatti ai fini di una maggiore corrispondenza della progettazione all'identificazione e quantificazione dei bisogni dell'amministrazione aggiudicatrice, e che definiscano il contenuto del concorso (cfr. art. 128, co. 1, del Codice).

Per i concorsi sotto soglia comunitaria, l'art. 110 del Codice precisa che devono essere espletati nel rispetto dei principi generali di trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità, con la procedura di cui all'art. 57, co. 6, del Codice; l'invito deve essere rivolto ad almeno cinque soggetti. In merito ai principi menzionati, si richiamano le considerazioni e le indicazioni

svolte con riferimento agli appalti di importo inferiore a 100.000 euro e quanto disposto dall'art. 66, co. 15, del Codice.

In base all'attuale normativa, quindi, le procedure, mediante le quali si può indire un concorso di progettazione, sono:

- a) procedura aperta, che consente la partecipazione a tutti coloro che si trovano in possesso dei requisiti minimi richiesti dal bando e dalla normativa;
- b) procedura ristretta, che consente la partecipazione soltanto a soggetti preselezionati con una delle seguenti modalità:
 - selezione svolta mediante una valutazione preventiva e soggettiva dei concorrenti;
 - selezione di carattere progettuale, mediante lo svolgimento di un concorso di idee senza formazione di graduatoria.

Relativamente alla procedura ristretta, il legislatore ha inteso porre come facoltativa la possibilità di finalizzare o meno la procedura concorsuale al conferimento di successivi incarichi e ciò tanto nel concorso di idee quanto nell'ambito della procedura concorsuale a due gradi. Tale facoltà, però, deve essere esercitata nel bando di gara (art. 109 del Codice).

Va specificato che il concorso di progettazione può essere considerato anche la prima fase di una procedura di affidamento di un servizio di progettazione (art. 99, co. 2, lett. a), del Codice). In tal caso, poiché l'affidamento dei livelli di progettazione successiva avviene con procedura negoziata, il legislatore ha posto l'attenzione sulla necessità di riportare nel bando del concorso i requisiti richiesti per lo svolgimento di tale prestazione (art. 108, co. 6, del Codice) e di considerare applicabile l'art. 62, del Codice. Ai fini della selezione dei concorrenti occorre fare riferimento ai criteri indicati nell'allegato L nel Regolamento.

Nei concorsi, siano essi di progettazione o di idee, è necessario adottare criteri di valutazione di carattere essenzialmente qualitativo e specificamente legati al progetto, sulla base degli obiettivi stabiliti dal documento preliminare alla progettazione. Si ricorda, in proposito, che l'Autorità ha affermato che non possono essere previsti nella fase di prequalifica elementi di natura economica (cfr. Avcp, parere di precontenzioso del 23 aprile 2008, n. 124).

Tutto ciò premesso e considerato,

DETERMINA

secondo quanto espresso nei punti che precedono.

Approvato dal Consiglio nella seduta del 25 febbraio 2015

Il Presidente

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 4 marzo 2015

Il Segretario: Maria Esposito