

Linee guida ANAC per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria

Esame della Determina 4 del 25 febbraio pubblicata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione

Claudio Guccione

Avvocato

Fondatore di P&I - Studio Legale Guccione & Associati

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha, di recente, pubblicato la Determina n. 4, del 25 febbraio 2015, recante "Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti l'architettura e all'ingegneria". L'Autorità, a seguito di alcune importanti novità introdotte nel panorama normativo concernenti gli affidamenti dei servizi di ingegneria e architettura, ha ritenuto di dover procedere alla revisione ed all'aggiornamento delle linee guida contenute nella determinazione AVCP del 7 luglio 2010, n. 5. Da allora, infatti, oltre all'entrata in vigore del DPR del 5 ottobre 2010, n. 207 (nel seguito, Regolamento), è stato emanato il nuovo DM del 31 ottobre 2013, n. 143 (Determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura ed all'ingegneria). Inoltre, l'emanazione di tale decreto comporta, il superamento della deliberazione del 3 maggio 2012, n. 49 "Quesiti in merito ai servizi di architettura ed ingegneria a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27" che, stante il vuoto normativo determinato dall'abrogazione delle tariffe professionali, aveva fornito agli operatori del settore indicazioni circa le modalità di definizione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle more dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni.



L'avvocato Claudio Guccione è referente scientifico dell'Executive Master in Management delle Imprese di Costruzione della LUISS Business School (claudio.guccione@peilex.com)

Inquadramento generale

L'Autorità richiama l'art. 91 del Codice appalti, il quale disciplina l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria, 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. La Determinazione, poi, individua tre elementi caratterizzanti la disciplina in esame: (i) la regola secondo la quale non sono consentite modalità di affidamento dei servizi tecnici diverse da quelle individuate dal Codice stesso (cfr. art. 91, co. 8 del Codice); (ii) l'affidatario della progettazione preliminare può legittimamente partecipare anche alla gara per il servizio di progettazione definitiva ed esecutiva (cfr. art. 90 e ss. del Codice). Ciò in quanto il legislatore ha inteso privilegiare 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; (iii) da ultimo, non è consentito il subappalto di prestazioni relative alla redazione della relazione geologica, che non comprende - precisa l'ANAC -, le prestazioni d'opera riguardanti le indagini geognostiche e geotecniche e le altre prestazioni specificamente indicate nel citato comma 3 (cfr. art. 91, co. 3, del Codice). Conseguentemente, il bando deve prevedere che, nel gruppo di progettazione, sia presente almeno un geologo, ove siano necessarie tali prestazioni.

Sotto il profilo generale, inoltre, l'Autorità rammenta che, ai sensi degli artt. 268 e 269 del 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 coordinamento, 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. La Determinazione rileva che, 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: (i) la determinazione del corrispettivo da porre a base di gara; (ii) la determinazione dei requisiti di carattere speciale che devono possedere i concorrenti per poter partecipare alla gara; (iii) 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. Con riferimento alla (i) determinazione del corrispettivo da porre a base di gara, l'Anac precisa che, 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 cosiddetto "integrato", è obbligatorio fare riferimento ai criteri fissati dal citato decreto del Ministero della giustizia del 31 ottobre 2013, n. 143. In proposito, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 9, ult. periodo, del DL 24 gennaio 2012, n. 1, conv., con mod., 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 previgenti. Per quanto riguarda la (ii) determinazione dei requisiti di carattere speciale che devono possedere i concorrenti per poter partecipare alla gara - secondo l'ANAC -, si devono identificare le opere cui appartengono gli interventi oggetto dell'incarico, secondo quanto riportato nella tabella Z-1 del citato DM 143/2013 e le corrispondenti classi e categorie di cui alle precedenti disposizioni tariffarie, in quanto: a) il requisito professionale da possedere è costituito dall'aver svolto servizi tecnici per interventi in quelle specifiche classi e categorie; b) 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.

L'ANAC ritiene che la medesima necessità di identificazione sussista anche per (iii) la determinazione della migliore professionalità o della migliore adeguatezza dell'offerta: ciò perché il concorrente deve conoscere in base a quale articolazione degli interventi 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. L'ANAC ricorda poi che le attività di supporto alla progettazione possono attenersi ad attività meramente strumentali alla progettazione. La "consulenza" di ausilio alla progettazione di opere pubbliche nel quadro normativo nazionale non è contemplata. Ciò in quanto, la responsabilità della progettazione deve potersi ricondurre a unico centro decisionale: il progettista. Mentre al responsabile del procedimento è affidata la responsabilità, la vigilanza e il coordinamento sull'intero ciclo dell'appalto (progettazione, affidamento ed esecuzione). È consentito, invece, l'affidamento di attività a supporto del RUP, con le modalità già indicate dall'AVCP nella determinazione n. 3/2004.

Incarichi di importo inferiore a 100mila euro

La Determinazione in commento prende in esame l'art. 91, co. 2, evidenziando principi e regole che tale norma prescrive per l'affidamento degli appalti di importo inferiore a centomila euro. L'Autorità evidenzia il richiamo operato dalla norma all'art. 57, co. 6, del Codice, ovvero l'obbligo di rispettare i principi generali richiamati viene indirizzato allo svolgimento di una procedura, ancorché negoziata, 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 del richiamato articolo 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, il quale 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. La Determinazione in commento specifica, poi, gli elementi che devono essere presenti in tale avviso.

Incarichi di importo superiore a 100mila euro

L'Autorità ricorda che l'art. 263, co. 1, del Regolamento stabilisce i requisiti dei partecipanti alle procedure di affidamento di servizi tecnici di importo superiore a centomila euro. In particolare, l'Anac rileva che l'adeguata esperienza nello svolgimento di servizi analoghi è provata con riferimento: (i) 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; (ii) 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; (iii) 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; (iv) al 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 profes-

sionali, 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. L'Autorità evidenzia che 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. Inoltre, con riferimento ai requisiti di fatturato, 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 gara.

Secondo l'Anac, tale indirizzo è 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. Ai fini della dimostrazione dei requisiti 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". Secondo l'Autorità, 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, secondo l'Anac, il requisito in argomento non può essere inteso nel senso di limitare il fatturato ai soli servizi specificamente posti a base di gara. Per quanto riguarda gli appalti di progettazione ed esecuzione dei lavori, la Determinazione n. 4/2015 chiarisce 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 annuo (ovvero la somma del personale impiegato negli anni considerati (tre esercizi) diviso il numero degli anni (tre)), 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 liberi professionisti (singoli o associati), i quali, proprio in virtù della loro natura giuridica, non dispon-

gono di un organico di personale/tecnici. Al citato requisito dell'organico deve, pertanto, essere necessariamente data una lettura in ragione della diversa tipologia di soggetti partecipanti alla gara. Secondo l'ANAC, 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.

La Determinazione rammenta infine 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.

Classi, categorie e tariffe professionali

L'ANAC ritiene che, ai fini della qualificazione per la partecipazione alla gara, 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. Tale criterio è confermato dall'art. 8 del DM 143/2013, ove afferma che "gradi di complessità maggiore qualificano anche per opere di complessità inferiore all'interno della stessa categoria d'opera". L'Autorità reputa che tali considerazioni, applicabili alle opere inquadrabili nelle attuali categorie "edilizia", "strutture" e "viabilità", non siano estensibili ad ulteriori categorie ("impianti", "idraulica", ecc.), in quanto nell'ambito della medesima categoria convivono destinazioni funzionali caratterizzate da diverse specificità. Infine, ricorda che le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di determinare i corrispettivi per i servizi di ingegneria e architettura applicando rigorosamente le aliquote di cui al DM 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.

Criteri di aggiudicazione

L'ANAC ritiene che, per gli affidamenti superiori a centomila euro, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (come espressamente indicato all'art. 266 del Regolamento) appaia il più idoneo a garantire una corretta valutazione della qualità delle prestazioni offerte dagli operatori economici. Del resto, 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". Al riguardo, si evidenzia che 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'espe-

rienza pregressa, elemento 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 di ciò, secondo l'ANAC, viene dalla nuova direttiva 2014/24/UE, 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.

Applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa

In merito all'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'Autorità ricorda che l'art. 83, co. 2, del Codice prevede la possibilità di fissare una soglia minima di punteggio - il cui valore non deve essere né troppo basso né troppo alto - 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 soddisfino determinati standard di qualità. Invece, relativamente alla valutazione del prezzo, si deve far riferimento alla formula prevista dall'allegato M al Regolamento; tale formula limita il coefficiente (il punteggio economico) assegnato ad offerte con ribasso superiore alla media aritmetica delle offerte presentate, corretta per un coefficiente X, disincentivando, così, i concorrenti a formulare ribassi eccessivi e ai quali possano corrispondere progetti di scarsa qualità.

Accanto alla possibilità di prevedere soglie minime di sbarramento al punteggio tecnico, l'Autorità 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) e rileva che l'operazione risponde all'esigenza di garantire un rapporto invariabile tra il fattore prezzo ed il fattore qualità stabiliti 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, l'Anac 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, l'Autorità 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: (i) limitazione del peso della componente del prezzo che, ai sensi dell'art. 266, co. 5, del Regolamento può variare da 10 e 30 punti.; (ii) fissazione di un coefficiente X elevato (0,85 o 0,9) nella calibrazione della formula di cui Allegato M; (iii) inserimento di una soglia di sbarramento al punteggio tecnico, in modo da selezionare

solo le offerte che soddisfano determinati standard qualitativi; (iv) la descritta riparametrazione dei punteggi tecnici, con la quale si premiano le offerte di maggiore qualità. Secondo la Determinazione in commento, 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 RUP, puntuale, prescrittivo e completo di tutti gli elementi necessari per il raggiungimento degli obiettivi ivi fissati.

In secondo luogo, l'Autorità esamina, nello specifico, i criteri motivazionali e gli elementi di valutazione delle offerte, elencati all'art. 266, co. 4 e co. 5, del Regolamento. Al riguardo, evidenzia che, qualora la prestazione riguardi opere caratterizzate da più aspetti (per esempio, qualora si tratti di progetti integrati, ovvero progetti che prevedono prestazioni di natura architettonica, strutturale ed impiantistica), il criterio di valutazione di cui all'art. 266, co. 5 del Regolamento ("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 sul piano strutturale, professionalità o adeguatezza dell'offerta sul piano impiantistico).

Secondo l'Anac, 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 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. L'Autorità osserva, inoltre, che il Regolamento stabilisce in modo chiaro ed esaustivo quale contenuto deve avere la documentazione a corredo dell'offerta, ma non contiene alcuna indicazione sui possibili contenuti dei criteri motivazionali da impiegare nella fase valutativa delle offerte. Pertanto, la Determinazione in commento offre alcune indicazioni al riguardo: (i) circa 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; (ii) circa 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.

Secondo l'Autorità, 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: (i) le tematiche principali che a parere del concorrente caratterizzano la prestazione; (ii) 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; (iii) 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; (iv) 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; (v) le risorse umane e strumentali messe a disposizione per lo svolgimento del servizio, attraverso la redazione (a) 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; (b) dell'organigramma del gruppo di lavoro adibito all'espletamento delle diverse fasi attuative della prestazione.

Nel caso di affidamento della sola direzione dei lavori, l'Autorità ritiene che i criteri motivazionali debbano specificare che sarà considerata migliore quella relazione che illustrerà in modo più preciso, più convincente e più esaustivo: (i) le modalità di esecuzione del servizio in fase di realizzazione delle opere progettate con riguardo all'organizzazione dell'Ufficio di direzione lavori, alle attività di controllo e sicurezza in cantiere; (ii) le modalità di interazione/integrazione con la committenza; (iii) la consistenza e qualità delle risorse umane e strumentali messe a disposizione per lo svolgimento del servizio, attraverso la redazione: (a) 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; (b) dell'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.

Verifica e validazione della progettazione

L'Autorità evidenzia come la verifica e la validazione dei progetti con il Regolamento abbia acquisito un'importanza peculiare nell'ambito della contrattualistica pubblica, importanza che era solo implicitamente riconosciuta dal pre-

cedente d.p.r 21 dicembre 1999, n. 554, e che, poi, è stata ulteriormente rafforzata dal D.L. 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'Anac sottolinea, altresì, 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. La Determinazione in questione ricorda che, ai sensi dell'art. 55, del Regolamento: la validazione del progetto posto a base di gara (elemento essenziale del bando o della lettera di invito per l'affidamento dei lavori) è l'atto formale che riporta gli esiti delle verifiche, è sottoscritta dal RUP 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. Per quanto riguarda i soggetti che possono svolgere l'attività di verifica, si rileva che 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 Codice. Il successivo art. 48 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 medesima determina. L'Autorità ricorda che l'articolo 49, co. 2, del Regolamento 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. Secondo l'ANAC non appare, quindi, possibile affidare l'attività di verifica della progettazione a soggetti diversi. Inoltre, la Determinazione in commento pone l'accento sulla disciplina relativa ai requisiti di partecipazione di cui all'art. 50, co. 1, il quale 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. Più nello specifico, con riferimento ai requisiti di cui alla lett. a), l'Anac evidenzia che 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.

Concorsi di progettazione e idee

L'Autorità rileva che, accanto alle procedure per l'individuazione di un progettista, il Codice prevede i concorsi di idee e di progettazione, che sono procedure finalizzate all'individuazione del 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). Al riguardo, l'ANAC evidenzia che, 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. A tal proposito, sotto il profilo procedurale, la Determinazione in commento rammenta, anzitutto, che gli artt. 102 e 103 del Codice stabiliscono l'obbligatorietà dei bandi e degli avvisi, nonché i relativi contenuti, che vengono pubblicati conformemente all'art. 66, commi 2 e seguenti, del Codice e devono 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. La sua indicazione è basilare nella generalità dei concorsi, ma diviene comunque indispensabile ogniqualvolta la commissione giudicatrice debba formulare le proprie va-

lutazioni anche in base al criterio del "costo" per la realizzazione del progetto proposto. Secondo l'Autorità, 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). Secondo l'Autorità, quindi, in base all'attuale normativa, le procedure mediante le quali si può indire un concorso di progettazione sono: a) la procedura aperta, che consente la partecipazione a tutti coloro che si trovano in possesso dei requisiti minimi richiesti dal bando e dalla normativa; b) la procedura ristretta, che consente la partecipazione soltanto a soggetti preselezionati con una delle seguenti modalità: (i) selezione svolta mediante una valutazione preventiva e soggettiva dei concorrenti; (ii) 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). L'Autorità specifica, inoltre, 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 successivi 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. Da ultimo, la Determinazione afferma che 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. A tal proposito l'Autorità aveva già 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). ■■

OSSERVATORIO NORMATIVO

■ **Determinazione ANAC del 25 febbraio 2015, n. 4 recante "Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria", in GU del 14 marzo 2015, n. 61.**