

12 LUGLIO 2024 ore 10:00

LA DISCIPLINA DELL'APPALTO INTEGRATO ALLA LUCE DEL D.LGS. 36/2023

RELATORE: AVV. FEDERICO BUSBANI

ASMEL Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali

> www.asmel.eu 800165654 webinar@asmel.eu



AGENDA DEL WEBINAR



Durante il webinar verranno vagliati i limiti applicativi e i criteri di aggiudicazione applicabili alla fattispecie dell'appalto integrato, con specifico riferimento, tra l'altro, alla dimostrazione della capacità tecnica ai sensi di quanto da ultimo disposto dall'ANAC con atto del Presidente del 15 maggio 2024.

Verranno forniti i principi generali in tema di determinazione dei compensi di progettazione e delle possibili modalità di valutazione delle certificazioni prodotte ai fini della dimostrazione dei servizi pregressi, coerentemente con quanto recato all'interno dell'art. 83 del d.lgs. 50/2016, come riprodotto dall'art. 100 del d.lgs. 36/2023.

INQUADRAMENTO NORMATIVO NEL CODICE APPALTI

Art.

Appalto integrato



- 1. Negli appalti di lavori, con la decisione di contrarre, la stazione appaltante o l'ente concedente, se qualificati, può stabilire che il contratto abbia per oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sulla base di un progetto di fattibilità tecnico-economica approvato. Tale facoltà non può essere esercitata per gli appalti di opere di manutenzione ordinaria.
- 2. La stazione appaltante o l'ente concedente **motiva** la scelta di cui al comma 1 con riferimento alle esigenze tecniche, tenendo sempre conto del rischio di eventuali scostamenti di costo nella fase esecutiva rispetto a quanto contrattualmente previsto.
- 3. Quando il contratto è affidato ai sensi del comma 1, gli operatori economici devono possedere i requisiti prescritti per i progettisti, oppure avvalersi di progettisti qualificati, da indicare nell'offerta, o partecipare in raggruppamento con soggetti qualificati per la progettazione. La qualificazione per la progettazione comprende anche l'uso di metodi e strumenti digitali per la gestione informativa mediante modellazione.

INQUADRAMENTO NORMATIVO NEL CODICE APPALTI

Art.

Appalto integrato



- 4. L'offerta è valutata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo. L'offerta ha ad oggetto sia il progetto esecutivo che il prezzo, e indica distintamente il corrispettivo richiesto per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori.
- 5. L'esecuzione dei lavori può iniziare solo dopo l'approvazione, da parte della stazione appaltante, del progetto esecutivo, il cui esame è condotto ai sensi dell'articolo 42.
- 6. Nei casi in cui l'operatore economico si avvalga di uno o più soggetti qualificati alla redazione del progetto, la stazione appaltante indica nei documenti di gara le modalità per la corresponsione diretta al progettista degli oneri relativi alla progettazione esecutiva indicati in sede di offerta, al netto del ribasso d'asta, previa approvazione del progetto e previa presentazione dei documenti fiscali del progettista.

Atto del Presidente ANAC del 15 maggio 2024 - CONTESTO



Non è coerente con i principi di proporzionalità e attinenza dei requisiti di partecipazione consentire agli operatori di avvalersi di attività quasi marginali svolte all'interno di una progettazione per dimostrare la propria capacità tecnica dell'intera progettazione.

Un simile modus operandi potrebbe infatti condurre al **paradosso** che attività del tutto residuali e irrisorie dal punto di vista economico e di esperienza pregressa possano legittimare l'affidamento di intere progettazioni, anche estremamente complesse e di importo particolarmente rilevante, con il rischio che tutti i soggetti intervenuti a vario titolo nella stessa attività progettuale possano avvalersi delle categorie e classi per l'intero importo.

Sono questi i presupposti sulla base dei quali ANAC, con Atto del Presidente del 15 maggio 2024, fasc. n. 4925/2023, ha confermato la non conformità dell'operato di una Stazione appaltante che, nell'ambito di un appalto integrato relativo alla progettazione e alla realizzazione di un edificio scolastico con fondi PNRR, ha ritenuto spendibile come requisito di capacità tecnica delle esperienze pregresse non particolarmente rilevanti quali la redazione di prestazione energetica.

Atto del Presidente ANAC del 15 maggio 2024 - DETTAGLIO

OGGETTO

"Affidamento della "Progettazione Definitiva ed Esecutiva - Coordinamento della Sicurezza in fase di progettazione - Progetto antincendio ed esecuzione Lavori per la Realizzazione di una scuola dell'infanzia presso Piazza Berlinguer a Vittoria (RG)" CIG: 9864364AAE. S.A. Comune di Vittoria.



Contestazione

Si contesta il corrispettivo posto a base di gara, rilevando che "nonostante il bando faccia riferimento ai criteri del D.M. 17/06/2016....., tale corrispettivo non risulta coincidere con l'importo calcolato secondo detti parametri", producendo in allegato il documento di calcolo, con l'ulteriore deduzione che "la scelta di Codesta Amministrazione di procedere all'applicazione di una riduzione arbitraria della base d'asta appare totalmente illegittima", a fronte del riscontro fornito dall'Amministrazione, specificando di avere applicato il succitato D.M., "ragguagliato al 12% dei lavori, in maniera proporzionale tra tutte le competenze professionali (come evidenziato nel quadro economico di progetto), secondo quanto stabilito nell'avviso pubblico di chiarimenti del Ministero dell'Istruzione.".

Atto del Presidente ANAC del 15 maggio 2024 - DETTAGLIO

Come determinare i compensi?

L'Atto del presidente ANAC continua dicendo che:

«Con riferimento al profilo della completezza dei corrispettivi di progettazione, si richiamano le indicazioni di carattere generale sul quadro normativo di riferimento, fornite dall'Autorità con la Comunicazione del Presidente del 25 ottobre 2023 fasc. n. 4146/2023, pubblicata sul sito dell'Autorità, con ulteriore rinvio al contenuto del Comunicato del Presidente del 3 febbraio 2021, laddove, con riferimento al quadro normativo del d.lgs. 50/2016, è stato precisato che "le stazioni appaltanti possono derogare all'obbligo di determinare il corrispettivo a base di gara mediante applicazione delle tabelle di cui al decreto del Ministro della giustizia del 17 giugno 2016 solo in presenza di una motivazione adeguata e correlata ai fatti a giustificazione dello scostamento rispetto all'importo determinato sulla base delle tabelle medesime, che rappresenta in ogni caso il parametro di riferimento per la stazione appaltante", evidenziandosi la necessità di assicurare, per il futuro, la giusta remunerazione e qualità delle prestazioni tecniche, nonché la corretta determinazione delle soglie di valore dell'appalto.»

Atto del Presidente ANAC del 15 maggio 2024 - DETTAGLIO

Documenti di gara - Il disciplinare di gara relativo al contendere

I professionisti dovranno dimostrare "l'avvenuto espletamento, negli ultimi dieci anni, di servizi attinenti all'Architettura ed all'Ingegneria, di cui all'art. 3, lett. vvvv] del Codice, relativi a lavori appartenenti ad ognuna delle "IDOpere" dei lavori cui si riferiscono i servizi da affidare, individuate sulla base delle elencazioni contenute nel D.M. 17 giugno 2016, per un importo globale per ogni "ID-Opera" pari a 2 volte l'importo stimato dei lavori cui si riferisce la prestazione, calcolato con riguardo ad ognuna delle "ID-Opere", dando evidenza, tra l'altro, che "Ai fini della dimostrazione dei requisiti tra i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria sono ricompresi le prestazioni professionali effettuate anche per opere pubbliche da realizzarsi tramite finanza di progetto, la partecipazione a concorsi di progettazione e ogni altro servizio propedeutico alla progettazione effettuato nei confronti di committenti pubblici o privati" con il richiamo all'art. 46, comma 1, lett. a) del d.lgs. 50/2016.

Atto del Presidente ANAC del 15 maggio 2024 - DETTAGLIO

Con riferimento a tale rilievo, nella documentazione prodotta nella segnalazione, risulta il riscontro dell'Amministrazione, in cui si conferma l'aggiudicazione della procedura, sostenendo di avere valutato positivamente il requisito oggetto del contendere, sulla scorta della considerazione che "L'avere svolto alcune prestazioni all'interno di un servizio di ingegneria non comporta la parzialità in termini di categorie ed importi dei lavori che rimangono di fatto certificabili per l'intero importo, così come di fatto attestato dall'Ente Pubblico [... OMISSIS ...]", con il richiamo al Punto 6.3 Capacità Tecnica e Professionale dei Progetti di cui al Disciplinare di gara, nonché, al punto 2.2.2. Requisiti di partecipazione - Linee Guida n. 1 (ANAC), di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 "Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria".



Sul punto ANAC evidenzia che:

Si richiamano le indicazioni in ordine ai requisiti di capacità tecnica, fornite nelle Linee guida n. 1 dell'Autorità a presidio della massima partecipazione alle gare in ossequio ai principi di proporzionalità e di concorrenza

Atto del Presidente ANAC del 15 maggio 2024 - DETTAGLIO

Linea guida ANAC n.1

"Ai fini della dimostrazione dei requisiti si ritiene che, tra i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura e gli altri servizi tecnici, siano ricompresi anche gli studi di fattibilità effettuati, anche per opere pubbliche da realizzarsi tramite finanza di progetto, e ogni altro servizio propedeutico alla progettazione effettuato nei confronti di committenti pubblici o privati" e che "Possono essere, altresì, ricompresi i servizi di consulenza aventi ad oggetto attività accessorie di supporto alla progettazione che non abbiano comportato la firma di elaborati progettuali, quali, ad esempio, le attività accessorie di supporto per la consulenza specialistica relativa agli ambiti progettuali strutturali e geotecnici. Ciò a condizione che si tratti di attività svolte nell'esercizio di una professione regolamentata per le quali è richiesta una determinata qualifica professionale, come indicato dall'art. 3 della direttiva 2005/36/CE, e purché l'esecuzione della prestazione, in mancanza della firma di elaborati progettuali, sia documentata mediante la produzione del contratto di conferimento dell'incarico e delle relative fatture di pagamento

Atto del Presidente ANAC del 15 maggio 2024 - DETTAGLIO

In tale contesto, deve comunque rilevarsi che, anche ammettendosi la possibile spendita di servizi accessori alla progettazione aventi natura specialistica, si ritiene di poter osservare, in linea generale, che l'esperienza pregressa deve comprendere lo svolgimento di prestazioni in ogni caso idonee a comprovare la capacità tecnica in riferimento all'incarico da affidare, riferita ad ognuna delle classi e categorie e agli importi richiesti.

Come precisato dall'Autorità, con il richiamo alla giurisprudenza "nelle gare pubbliche, laddove il bando di gara richieda quale requisito il pregresso svolgimento di «servizi analoghi», tale nozione non può essere assimilata a quella di «servizi identici» dovendosi conseguentemente ritenere, in chiave di favor partecipationis, che un servizio possa considerarsi analogo a quello posto a gara se rientrante nel medesimo settore imprenditoriale o professionale cui afferisce l'appalto in contestazione, cosicché possa ritenersi che grazie ad esso il concorrente abbia maturato la capacità di svolgere quest'ultimo" (ex multis TAR Veneto 1290/2019; Consiglio di Stato, sez. V, sent. 18 dicembre 2017 n. 5944)" (cfr. Delibera n. 147 del 30 marzo 2022).

In altre parole, nella verifica dell'idoneità delle pregresse esperienze, si deve valutare se i servizi svolti sono attinenti alle categorie di lavorazioni richieste dal bando ed ai relativi importi

Atto del Presidente ANAC del 15 maggio 2024 - DETTAGLIO

Nella valutazione dell'idoneità di tale certificato per la dimostrazione dei requisiti per lo svolgimento degli incarichi di progettazione oggetto di gara, va tenuto presente che la prestazione afferente all'art. 8 comma 1 del d.lgs. 192/2005 riguarda l'elaborazione di una relazione, comprensiva di calcoli e di verifiche previste dal decreto "......attestante la rispondenza alle prescrizioni per il contenimento del consumo di energia degli edifici e dei relativi impianti termici, che il proprietario dell'edificio, o chi ne ha titolo, deve depositare presso le amministrazioni competenti, in doppia copia, contestualmente alla dichiarazione di inizio dei lavori complessivi o degli specifici interventi proposti, o alla domanda di acquisizione del titolo abilitativo", completata dall'APE che riporta la prestazione energetica dell'edificio, con l'attribuzione di una classe energetica.

Ne consegue, pertanto, che le prestazioni certificate da sole non paiono idonee a dimostrare la capacità dell'operatore a svolgere la progettazione definitiva ed esecutiva nella categoria S.03 (a cui è equiparabile la categoria OS.06 in ragione del maggiore grado di complessità di quest'ultima) che comprende "Strutture o parti di strutture in cemento armato - Verifiche strutturali relative - Ponteggi, centinature e strutture provvisionali di durata superiore a due anni", richiesta nel bando di gara

Atto del Presidente ANAC del 15 maggio 2024 - DETTAGLIO

Parimenti a titolo esemplificativo, profili problematici possono riscontrarsi anche in relazione alla spendita della medesima certificazione nella categoria edilizia E.10 per l'intero importo delle relative opere pari ad euro 5.755.097,10, ai fini della dimostrazione dei requisiti di qualificazione per la categoria E.08 (a cui è equiparabile la categoria E.10 in ragione del maggiore grado di complessità di quest'ultima) per l'importo di euro € 3.431.738,76, attesa la residualità delle attività svolte nella parte edilizia e tenuto conto della modesta incidenza delle relative prestazioni certificate come QbII.21 e QdI.05 nell'ambito delle fasi prestazionali cui le stesse ineriscono secondo i parametri definiti dal DM 17.06.2016.

Alla luce di tale ricostruzione, attesa la parzialità dell'attività progettuale certificata rispetto all'intero valore della progettazione definitiva, non risulterebbe condivisibile la valutazione operata dalla Stazione appaltante, allegata agli atti, nel ritenere certificabili per l'intero le categorie e gli importi dei lavori riportati nell'attestazione in esame, ai fini della comprova dei requisiti di partecipazione, che potrebbero semmai trovare riconoscimento nella certificazione in misura percentuale, tenuto anche presente quanto precisato dallo stesso Ente comunale, sostenendo che le prestazioni sarebbero state "... svolte per intero e non parzialmente, all'interno di un appalto che comprende anche altre prestazioni professionali svolte internamente dal settore tecnico dell'ente"

Atto del Presidente ANAC del 15 maggio 2024 - CONSIDERAZIONI

In riferimento ai corrispettivi di progettazione, ANAC ha richiamato le indicazioni di carattere generale fornite dall'Autorità stessa con la Comunicazione del Presidente del 25 ottobre 2023 fasc. n. 4146/2023, con ulteriore rinvio al contenuto del Comunicato del Presidente del 3 febbraio 2021, laddove, con riferimento al d.lgs. n. 50/2016, è stato precisato che "le stazioni appaltanti possono derogare all'obbligo di determinare il corrispettivo a base di gara mediante applicazione delle tabelle di cui al decreto del Ministro della giustizia del 17 giugno 2016 solo in presenza di una motivazione adeguata e correlata ai fatti a giustificazione dello scostamento rispetto all'importo determinato sulla base delle tabelle medesime, che rappresenta in ogni caso il parametro di riferimento per la stazione appaltante", evidenziando la necessità di assicurare la giusta remunerazione e qualità delle prestazioni tecniche, nonché la corretta determinazione delle soglie di valore dell'appalto.

Requisiti di capacità tecnica e progettazione: no allo svolgimento di prestazioni marginali

Atto del Presidente ANAC del 15 maggio 2024 - CONSIDERAZIONI

Per quanto riguarda il progettista indicato, ANAC ha spiegato che, con riferimento ai requisiti inerenti le prestazioni progettuali, sotto il profilo della capacità tecnica e professionale, nel disciplinare di gara era previsto che "le attività svolte per opere analoghe a quelle oggetto dei servizi da affidare sono da ritenersi idonee a comprovare i requisiti quando il grado di complessità sia almeno pari a quello dei servizi da affidare". Dall'analisi della documentazione nella quale l'operatore ha attestato requisiti per categorie addirittura superiori a quelle dell'appalto, è emerso che in realtà si sarebbe trattato solo di prestazioni parziali "relative alla Relazione Tecnica, e l'Attestato di Prestazione Energetica (Art. 6 D. Lgs 192/2005) esclusa diagnosi energetica" per un totale di meno di 10mila euro di competenze professionali.

Si ritiene di poter osservare, in linea generale, che l'esperienza pregressa deve comprendere lo svolgimento di prestazioni in ogni caso idonee a comprovare la capacità tecnica in riferimento all'incarico da affidare, riferita ad ognuna delle classi e categorie e agli importi richiesti.

Atto del Presidente ANAC del 15 maggio 2024 - CONSIDERAZIONI

Quindi, nella verifica dell'idoneità delle pregresse esperienze, si deve valutare se i servizi svolti sono attinenti alle categorie di lavorazioni richieste dal bando ed ai relativi importi, tenendo presente anche l'incidenza delle attività certificate all'interno delle fasi prestazionali cui le stesse ineriscono, per evitare che lo svolgimento di prestazioni a carattere del tutto secondario – in qualità e quantità - possa consentire di utilizzare l'intero valore dell'opera, oggetto di pregressa progettazione, per la dimostrazione della sua capacità tecnica.

Tenuto conto che nel caso in esame l'oggetto del servizio comprende:

- la progettazione definitiva ed esecutiva;
- il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione;
- il progetto antincendio per la realizzazione di una scuola dell'infanzia di importo di lavori pari ad euro 3.837.259,76,

pare potersi rilevare, in primo luogo, che la certificazione presentata non sembra utilizzabile nella categoria OS.06 per l'intero importo delle opere riportato ad euro 3.540.291,82, tenuto conto, della tipologia delle prestazioni svolte, non strettamente e direttamente inerenti ad opere strutturali. Ne consegue, pertanto, che le prestazioni certificate da sole non paiono idonee.

II Decreto Parametri – D.M. 17 giugno 2016

Le referenze per la valutazione dei progetti

Le stazioni appaltanti, infatti, negli appalti per l'affidamento di servizi di ingegneria e architettura devono utilizzare il DM 17 giugno 2016 per la determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara.

Per motivi di trasparenza è correttezza è obbligatorio riportare nella documentazione di gara il procedimento adottato per il calcolo dei compensi posti a base di gara, intesto come elenco dettagliato delle prestazioni e dei relativi corrispettivi.

Quando si può derogare al DM Parametri?

L'ANAC sottolinea che le SA devono utilizzare le tariffe ministeriale di cui al DM 17 giugno 2016, che sono il parametro di riferimento per il calcolo dei corrispettivi, potendosene discostare solo in presenza di un'adeguata motivazione, correlata ai fatti a giustificazione dello scostamento rispetto all'importo determinato sulla base delle tabelle. Motivazione che, in questo caso, non è indicata (ATTO DEL PRESIDENTE ANAC DEL 25 MAGGIO 2023)

INQUADRAMENTO NORMATIVO NEL CODICE APPALTI

Art. 100

Requisiti di ordine speciale \rightarrow Allegato II.12



ALLEGATO II.12 - Sistema di qualificazione e requisiti per gli esecutori di lavori. Requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura

PARTE V - Requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura

Articolo 34. Requisiti dei professionisti singoli o associati.

Articolo 35. Requisiti delle società di professionisti.

Articolo 36. Requisiti delle società di ingegneria.



Quesiti

1. PER I DIPENDENTI INTERNI ALLA STAZIONE APPALTANTE I REQUISITI DELL'ESPERIENZA PREGRESSA SULLA PROGETTAZIONE DEL PFTE SONO ALTRETTANTO NECESSARI?

No, in caso di dipendenti interni non sono necessari.

2. RELAZIONE AL CALCOLO DEI COMPENSI DA PORRE A BASE DI GARA PER I SERVIZI DI INGEGNERIA COME VA TRATTATA LA QUESTIONE DELL'EQUO COMPENSO?

Tema ancora dibattuto. L'ANAC con la recente nota dalla Cabina di regia del 23.4.2024 ha ribadito l'urgente necessità di chiarimenti sul tema. In particolare:

ANAC ha evidenziato le criticità relative alla non ribassabilità delle tariffe minime, rilevando che: la previsione di tariffe minime non soggette a ribasso rischia di porsi in contrasto con il diritto euro-unitario, che impone di tutelare la concorrenza;

la L. 49/2023 è applicabile ai rapporti professionali aventi ad oggetto prestazioni d'opera intellettuale di cui all'art. 2230 del Codice civile (contratto d'opera caratterizzato dall'elemento personale nell'ambito di un lavoro autonomo) e più in generale a tutti quei rapporti contrattuali caratterizzati dalla posizione dominante del committente, in cui è necessario ripristinare l'equilibrio sinallagmatico. I contratti pubblici aventi ad oggetto la prestazione di servizi di ingegneria e architettura, invece, sono normalmente riconducibili ai contratti di appalto ex art. 1655 del Codice civile, con cui una parte assume l'organizzazione dei mezzi necessari e la gestione a proprio rischio; la concorrenza sul prezzo, in ogni sua componente, rappresenta un elemento essenziale per il corretto dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali delle gare pubbliche e l'eventuale limitazione alle sole spese generali o all'elemento qualitativo rischierebbe di introdurre di fatto una barriera all'ingresso per gli operatori, più giovani, meno strutturati e di minore esperienza; in caso di gare a prezzo fisso, il quadro economico finanziario della programmazione che è già stata fatta per gli investimenti del Pnrr

rischierebbe di essere compromesso, con ricadute sui tempi di attuazione e aumento del contenzioso; considerazioni analoghe possono essere effettuate anche per gli investimenti non legati al Pnrr;

Secondo il principio della fiducia nell'azione dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici - non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti (art. 2 del D. Leg.vo 36/2023).



Quesiti

3. SI PUÒ SPECIFICARE COSE INTENDE AL COMMA 1 QUANDO PRESCRIVE CHE IL PFTE DEVE ESSERE APPROVATO? SOPRATTUTTO APPROVATO DA CHI? VALIDATO DALL'UFFICIO O DEVE ACQUISRE TUTTI I PARAREI ESOGENI?

Il PFTE deve essere validato dal RUP.

4. MOTIVAZIONE ADEGUATA: CI POTETE DARE UN ESEMPIO DI MOTIVAZIONE? CON QUALE CRITERIO SI STABILISCE UNA MOTIVAZIONE CONGRUA E UNA MOTIVAZIONE INSUFFICIENTE?

Una motivazione congrua ed adeguata potrebbe essere l'impossibilità di rintracciare le attività all'interno del DM. «Tariffe» (ad esempio per la redazione di un parere, due diligence, etc.).

5. CI FATE UN ESEMPIO DI COME POTREBBE ESSERE IMPOSTATO IL BANDO DI GARA PER PREORDINARE E SUUPERARE BRILLANTEMENTE LA COMPROVA DELLA IDONEITÀ E COMUNQUE CHE RISOLVA TUTTO QUANTO DISCIPLINATO DALL'ART.44?

Come da disposizioni di cui al comma 3 dell'art. 44 del Codice «Quando il contratto è affidato ai sensi del comma 1, gli operatori economici devono possedere i requisiti prescritti per i progettisti, oppure avvalersi di progettisti qualificati, da indicare nell'offerta, o partecipare in raggruppamento con soggetti qualificati per la progettazione. La qualificazione per la progettazione comprende anche l'uso di metodi e strumenti digitali per la gestione informativa mediante modellazione.». Il bando deve quindi contenere anche tutti i requisiti necessari per la corretta identificazione dei progettisti (come ad esempio i fatturati, i servizi analoghi, le certificazioni, etc.)

