

**Centro Studi
Consiglio Nazionale Ingegneri**

MONITORAGGIO SUI BANDI DI PROGETTAZIONE

**Preliminare analisi giuridica dei bandi anomali
rilevati tra il 23 e il 31 dicembre 2013**



(c.r.416_12_IV)

Roma, 2 gennaio 2014



COMUNE DI TITO

Affidamento della progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di costruzione di un plesso scolastico costituito da 8 sezioni di scuola per l'infanzia nel comune di tito (pz)

La gara ha ad oggetto un appalto integrato (con acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta) con oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di costruzione di un plesso scolastico.

Il bando non appare rispettare i requisiti prescritti dalla legge.

In particolare l'art. 263 DPR 207/2010 chiarisce come vadano determinati i requisiti di qualificazione specificando che (lett b) dovranno essere considerati i servizi relativi *“a lavori appartenenti ad ognuna delle classi e categorie dei lavori cui si riferiscono i lavori da affidare”*. Il successivo comma 3 precisa, poi, che il bando indica *“le eventuali ulteriori categorie, appartenenti alla stessa classe, che possono essere utilizzate al fine di comprovare il possesso dei requisiti richiesti”*.

È dunque necessario che il bando indichi espressamente **la classe e categoria o le classi e le categorie dell'intervento**, in quanto ciò è funzionale anche per la dimostrazione dei requisiti minimi di partecipazione o della indicazione dei requisiti da impiegare. I lavori cui si riferiscono detti requisiti devono, infatti, appartenere alla classe e categoria (o alle classi e categorie) dell'intervento cui si riferisce il bando. Il richiamo alla generica voce *“opere assimilabili”* è, dunque, illegittimo, anche alla luce di quanto prescritto dal richiamato comma 3 dell'art. 263 DPR 207/2010.

Qualora oggetto della prestazione da eseguire sia la progettazione **esecutiva** occorrerà dimostrare il possesso dei requisiti soggettivi di qualificazione relativi a quest'ultimo livello progettuale e non anche (essendo del tutto irrilevante ai fini della partecipazione) del livello definitivo.



Non vi è dubbio alcuno, infine, che debba essere ammesso alla gara alla gara anche il concorrente che dimostri i propri requisiti sulla base di incarichi precedenti in classi I e VI e categorie di livello più elevato di quelle richieste dal bando (così anche AVCP determinazione n. 5/2010).

COMUNE DI MONTECILFONE

Bando per l'affidamento in *project financing* della concessione di progettazione e realizzazione dell'ampliamento dei loculi del cimitero di Montecilfone

Il bando riguarda una gara avente ad oggetto l'affidamento in *project financing* ex art. 153, comma 19 DLGS 163/2006 della progettazione e realizzazione dei lavori di ampliamento del cimitero comunale.

Il profilo di maggiore complessità concerne l'impianto stesso dell'operazione che, invero, non appare assolutamente riconducibile allo schema del *project financing* e sembra celare un "normale" appalto di lavori. Si segnala che nel *project*, ai fini dell'aggiudicazione della concessione, l'incidenza della gara e della concorrenza è notevolmente attenuata (rispetto agli altri contratti) in quanto la gara è bandita su proposta del promotore che, inevitabilmente, risulta favorito rispetto agli altri *competitors*.

Ora, l'elemento che caratterizza un *project* (e con esso la concessione di lavori pubblici che ne rappresenta la sostanza) è **la possibilità di gestire l'opera e di trarne proventi capaci di coprire i flussi di cassa negativi per la realizzazione dell'opera.**

Risulta da disciplina della gara in oggetto (art. 1.3 – corrispettivo) che la gestione dell'opera (nel caso la vendita) spetterà al Comune che tratterà parte del ricavato rimettendo il residuo alla ditta promotrice. A ben vedere non vi è alcuna gestione economica – funzionale dell'opera,



ma un mero versamento di corrispettivo al privato per i lavori realizzati (ossia l'appalto ovvero a tutto concedere, un *leasing in costruendo*).

La previsione del bando (punto IV.2 e punto 9 del disciplinare) che prevede, ai fini della stima dell'offerta economicamente più vantaggiosa, un peso preponderante all'offerta economica è illegittima.

Difatti nelle concessioni di lavori pubblici (con progettazione) è applicabile in via analogica la previsione prevista per gli appalti di progettazione ed esecuzione, di cui all'art. 120 del DPR 207/2010 secondo cui: *“per i contratti di cui all'articolo 53, comma 2, lettere b) e c), del codice, i fattori ponderali da assegnare ai «pesi» o «punteggi» attribuiti agli elementi riferiti alla qualità, al pregio tecnico, alle caratteristiche estetiche e funzionali e alle caratteristiche ambientali non devono essere complessivamente inferiori a sessantacinque”*.

SOCIETÀ TRENTINO TRASPORTI

Servizi tecnici di architettura e ingegneria per: redazione del progetto preliminare, definitivo ed esecutivo relativi all'intervento di consolidamento definitivo della galleria Rocchetta III sulla ferrovia Trento-Marilleva

L'appalto concerne la progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva di un intervento di consolidamento della Galleria Rocchetta III.

In via generale, ai fini della qualificazione del professionista non vi è alcuna distinzione fra le prestazioni rese, purché riconducibili all'art. 252 DPR 207/2010.

L'art. 263 del DPR 207/2010, ai fini della qualificazione del professionista tecnico, richiama la categoria dei *“servizi di cui all'art. 252”*



lasciando chiaramente intendere di non distinguere in alcun modo (nel caso di specie) fra progettazione e direzione lavori.

Ciò detto, suscita obiettiva perplessità la richiesta (a dire il vero non proprio coerente) di un requisito di qualificazione avente ad oggetto l'esecuzione di una prestazione non rispondente all'oggetto della prestazione contrattuale.

Presenta, di contro, profili di dubbia legittimità il criterio di aggiudicazione della commessa nella parte in cui fra i parametri di valutazione è stato inserito anche il criterio "*referenze del progettista*" articolato nei due sub-criteri del *curriculum vitae* e delle referenze tecnico professionali del concorrente.

Difatti l'amministrazione, così operando, realizza una illegittima commistione fra requisiti di qualificazione (quali, indubbiamente, sono le referenze professionali) e criteri di aggiudicazione.

La giurisprudenza ha più volte affermato il divieto di utilizzare anche ai fini dell'aggiudicazione i dati ed i parametri già impiegati ai fini della preliminare qualificazione del professionista in gara; ed il principio ha ragione di essere applicato ancor di più nei casi in cui, come quello in esame, il CV del professionista sia già stato utilizzato ai fini della individuazione dei professionisti destinati a formare l'elenco di cui all'art. 267 DPR 207/2010.

Ovviamente la rilevata discrasia non sarebbe riscontrabile nel caso in cui il CV richiesto ai fini dell'ammissione all'elenco (del quale non si conoscono i contenuti) presentasse contenuti peculiari e/o del tutto diversi rispetto a quelli del CV di cui sopra.

A questo si aggiunga che, invero, la lettera di invito individua quale requisito di qualificazione professionale (punto 2.2) la (sola) iscrizione all'albo che, tuttavia, è inserita (con il titolo di studio) anche fra le referenze valutabili ai fini dell'aggiudicazione (Lett B dell'allegato "*criteri di valutazione dell'offerta tecnica*").



La lettera di invito, al punto 2.2, prevede fra i requisiti di ammissione “*un architetto*” (oltre all’ingegnere).

Orbene, fra le competenze professionali degli architetti non è dato pacificamente ricomprendere anche la progettazione di gallerie. Peraltro, il capitolato speciale (art. 3.1) prevede anche che “*il progettista, fermo restando quanto sopra indicato, sarà anche responsabile incaricato dell’integrazione delle varie prestazioni specialistiche necessarie ai fini dell’esecuzione dell’incarico ai sensi dell’art. 90, comma 7, del D.Lgs. 163/2006*” e fra dette prestazioni specialistiche sono previste anche le relazioni geotecnica / idrologica / idraulica / sismica.

ISTITUTO COMPRENSIVO I.C. DD 1 CAVOUR - MARCIANISE

Bando pubblico per il reperimento di esperti progettisti/collaudatori

Il bando riguarda la selezione di professionisti per la progettazione ed il collaudo di alcune strutture scolastiche ed in particolare:

- a) n. 1 esperto per la progettazione esecutiva di n.5 laboratori per la Scuola Secondaria di I Grado;
- b) n. 1 esperto per collaudo di n.5 laboratori per la Scuola Secondaria di I Grado.

Il bando di gara non prevede **il compenso posto a base d’asta**. In mancanza di tale previsione, peraltro, è impossibile inquadrare correttamente i requisiti di qualificazione dei concorrenti.



La valutazione dei concorrenti avviene, peraltro, sulla base di una ripartizione dei punteggi complessivamente pari a 31 punti e non a cento

Le modalità delineate dal bando contrastano, peraltro, con quanto prescritto dall'art. 267 DPR 207/2010.

Il bando prevede, altresì, che: "i compensi saranno corrisposti a saldo, sulla base dell'effettiva erogazione dei fondi comunitari e della disponibilità degli accreditamenti disposti dagli Enti deputati. Pertanto nessuna responsabilità, in merito ad eventuali ritardi nei pagamenti, indipendenti dalla volontà dell'Istituzione scolastica, potrà essere attribuita alla medesima".

La previsione è illegittima in quanto contrasta con l'art. 92 del DLGS 163/2006 secondo cui: *"le amministrazioni aggiudicatrici non possono subordinare la corresponsione dei compensi relativi allo svolgimento della progettazione e delle attività tecnico-amministrative ad essa connesse all'ottenimento del finanziamento dell'opera progettata."*

PROVV. INTERR. OOPP LAZIO, ABRUZZO E SARDEGNA

Lavori di consolidamento e restauro della chiesa San Domenico di L'Aquila.

La procedura concerne l'affidamento dell'appalto integrato avente ad oggetto progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di consolidamento e restauro della chiesa di San Domenico.

È di tutta evidenza la carenza del bando di gara che non solo non individua un corrispettivo congruo delle prestazioni di ingegneria, ma addirittura non palesa alcun criterio sulla base del quale detto corrispettivo sarebbe stato determinato; sebbene il capitolato speciale



preveda addirittura la probabilità di una integrazione degli oneri di progettazione (*“maggiore accuratezza dei fenomeni di amplificazione....con maggiori oneri a carico dell’impresa”*).

L’articolo 264, comma 1, lett. d) del d.P.R. n. 207 del 2010, ha precisato che il bando deve contenere l’indicazione delle modalità in base alle quali è stato definito l’ammontare del corrispettivo dei servizi posto a base di gara. Il bando deve, quindi, riportare, eventualmente in allegato, il calcolo in base al quale, in relazione alla tariffa professionale, è stato definito tale importo. In ogni caso è **sempre necessario** esplicitare il percorso seguito per la determinazione del corrispettivo.

L’AVCP (da ultimo Deliberazione n. 49 Adunanza del 3 maggio 2012) ha rilevato la **necessità di un corrispettivo congruo** precisando che *“...il corrispettivo, tenuto conto della natura e della complessità dei servizi a base di gara, sia congruo al fine di garantire, in funzione di salvaguardia dell’interesse pubblico, la qualità delle prestazioni (cfr. determinazioni nn. 1/2006, 4/2007 e 5/2010), poiché una carente progettazione, oltre a determinare la realizzazione di opere pubbliche di minor pregio, è stata dall’Autorità individuata in più occasioni come la fonte principale di maggiori costi e tempi di realizzazione, nonché di riserve e di ricorsi giurisdizionali”*.

Del pari è stata sottolineata la necessità che i criteri di determinazione del corrispettivo siano trasparenti e dettagliati dall’amministrazione aggiudicatrice. In particolare si è precisato che dette amministrazioni aggiudicatrici: *“nella determinazione dell’importo a base di gara per l’affidamento dei servizi di ingegneria, non possono limitarsi ad una generica e sintetica indicazione del corrispettivo, ma devono indicare con accuratezza ed analiticità i singoli elementi che compongono la prestazione ed il loro valore”*.

A quanto sopra si aggiunge un ulteriore profilo legato alla scelta del criterio di aggiudicazione del “prezzo più basso” che si palesa evidentemente inopportuna.

Orbene, la fattispecie in questione contempla attività di progettazione ed esecuzione dei lavori (appalto integrato ex art. 53, lett d)



DLGS 163/2006). Premesso che è il medesimo capitolato speciale a prevedere come probabile una integrazione del progetto esecutivo, la valutazione delle offerte tecnico – progettuali sarebbe dovuta, invero, avvenire sulla scorta del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, peraltro generalmente preferibile nei casi di offerta congiunta di progettazione ed esecuzione. Basti considerare che l'art. 120 DPR 207/2010 prevede che, nel caso di appalto integrato, la stima dei requisiti di natura tecnica debba coprire, quanto meno, oltre il 50% dei punti complessivamente assegnabili alle offerte presentate.



ALTRE ANOMALIE

I seguenti bandi non riportano né l'indicazione del **massimo ribasso**¹ consentito, né le **modalità con cui è stato fissato l'importo a base d'asta** (riferimento alle tariffe professionali² così come previste dal D.M.4/4/2001 o altro):

Ente appaltante	INCARICO	Scadenza
COMUNE DI SAN PIERO PATTI	Avviso esplorativo per l'acquisizione di manifestazione d'interesse per l'affidamento dell'incarico di direttore operativo, con funzione di coordinatore per la sicurezza in fase esecutiva e contabilità, dei lavori di: consolidamento zona centro abitato compresa tra la via Leonardo da Vinci e la Via Catania. 1.116.744,40 per lavori ed 733.255,60. Somma a disposizione per l'incarico: euro 28.448,57.	31-dic
COMUNE DI BIONAZ	Affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria relativi agli interventi inerenti la misura 313- incentivazione di attività turistiche - programma di sviluppo rurale : realizzazione itinerario turistico sportivo "nordic walking park" e "winter nordic walking park" nella zona lago lexert in comune di Bionaz.	2-gen
COMUNE DI ACQUAVIVA DELLE FONTI	Manifestazione di interesse per la presentazione di proposte di intervento coerenti con i contenuti del documento programmatico di rigenerazione urbana promosso dal comune di Acquaviva delle Fonti	31-dic
COMUNE DI MONTEROTONDO MARITTIMO	Avviso di indagine di mercato n.2/2013 preordinata all'affidamento di servizi di architettura ed ingegneria di cui all'art.91 del d.lgs.n.163/2006 (art.267 c.7 del d.p.r.n.207/2010) - realizzazione di centrale fotovoltaica nell'area produttiva di Carboli.	3-gen

¹ Art. 266, 1° comma lettera c n. 1 del DPR 207/2010: "nel caso di procedura aperta o negoziata del bando l'offerta è racchiusa in un plico che contiene: (...)c) una busta contenente l'offerta economica costituita da: 1) ribasso percentuale unico, definito con le modalità previste dall'articolo 262, comma 3, in misura comunque **non superiore alla percentuale che deve essere fissata nel bando in relazione alla tipologia dell'intervento**; (...)".

² Art.5 comma 2 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 "Misure urgenti per la crescita del Paese" (GU n. 147 del 26-6-2012 - Suppl. Ordinario n.129) "Fino all'emanazione del decreto (...), le tariffe professionali e le classificazioni delle prestazioni vigenti prima della data di entrata in vigore del predetto decreto-legge n. 1 del 2012 possono continuare ad essere utilizzate, ai soli fini, rispettivamente, della determinazione del corrispettivo da porre a base di gara per l'affidamento dei contratti pubblici di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e dell'individuazione delle prestazioni professionali".



Ente appaltante	INCARICO	Scadenza
COMUNE DI LURAGO D'ERBA	Manifestazione di interesse all'affidamento dell'incarico professionale per la redazione degli indirizzi strategici della variante del p.g.t	28-dic
COMUNE DI MONTEROTONDO MARITTIMO	Avviso di indagine di mercato n.1/2013 preordinata all'affidamento di servizi di architettura ed ingegneria di cui all'art.91 del d.lgs.n.163/2006 (art.267 c.7 del d.p.r.n.207/2010) - oggetto: intervento di realizzazione di oo.uu. dell'area p.e.e.p. in loc. Lecciatina.	3-gen
COMUNE DI LURAGO D'ERBA	Avviso esplorativo per la ricerca di manifestazione di interesse all'affidamento dell'incarico professionale per il monitoraggio della VAS del P.G.T. vigente - Documento di scoping relativo agli indirizzi strategici della variante del P.G.T	28-dic
COMUNE DI MONTEROTONDO MARITTIMO	Avviso indagine di mercato n.3/2013 - affidamento di servizi di architettura ed ingegneria - oggetto: redazione di piano per insediamenti produttivi (p.i.p. art.72 l.r. toscana n.1/2005) per l'intera sottozona dn-2 del regolamento urbanistico e realizzazione i stralcio oo.uu. nell'area produttiva di Carboli.	3-gen
COMUNE DI TAURISANO	Affidamento di servizi di ingegneria finalizzati alla: direzione dei lavori, misura e contabilità, coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione lavori di messa in sicurezza permanente ex discarica r.s.u. in località Marasculi	15-gen
ISTITUTO COMPRENSIVO 5° IOVINO SCOTELLARO - ERCOLANO - (NA)	Bando per il reclutamento di esperto interno ed esterno progettista ed esperto interno ed esterno collaudatore progetto a-1-fesr -por-campania-2012-266 dal titolo "Iovino-Scotellaro in lim".	10-gen
AZIENDA SANITARIA LOCALE LECCE	Avviso pubblico per l'affidamento dell'incarico di responsabile del servizio di prevenzione e protezione(rspp) per la società Sanitaservice asl .le. srl- Unipersonale.	31-dic
COMUNE DI LONATO DEL GARDA	Avviso pubblico per il conferimento dell'incarico per la redazione del progetto ai fini prevenzione incendi della 56 edizione della fiera agricola -artigianale - commerciale dal 17 gennaio al 19 gennaio 2014 .	30-dic
COMUNE DI CANARO	Manifestazione di interesse per il conferimento incarico professionale : i lavori da realizzare per i quali si richiede la prestazione professionale riguardando la realizzazione di tre aree di sosta attrezzate lungo il fiume Po.	31-dic
ITES ISTITUTO TECNICO ECONOMICO STATALE A. OLIVETTI - (LE)	Conferimento di incarico di responsabile servizio di prevenzione e protezione.	7-gen



Ente appaltante	INCARICO	Scadenza
FONDAZIONE ANTONIO MORRA GRECO - NAPOLI - (NA)	Affidamento di servizio di direzione dei lavori, misura e contabilità, liquidazione, assistenza al collaudo e coordinamento in materia di sicurezza in fase esecutiva dei lavori di Restauro per la destinazione a museo di arte contemporanea, spazi espositivi e residenza per artisti presso palazzo Caracciolo in Largo Avellino al Duomo 15.	25-feb
ISTITUTO D'ISTRUZIONE SUPERIORE F.DE SANTIS - LACEDONIA - (AV)	Avviso per indagine di mercato per l'affidamento di incarichi professionali relativi a servizi di ingegneria, architettura e geologia in 5 progetti. Lotto 1 - C-1-FESRO6-POR-CAMPANIA 2010-444: Scala Antincendio.	3-gen
COMUNE DI TRIVERO	Redazione di progettazione relativa al progetto denominato: Riqualficazione area Mercatale in frazione Ponzone.	13-gen

I seguenti bandi non riportano l'indicazione del massimo ribasso³ consentito:

Ente appaltante	INCARICO	Scadenza
COMUNE DI TRENTO	Servizi di attività professionale per i lavori di "realizzazione di un percorso ciclopedonale villazano povo " relativi a: a) co - progettista per le opere architettoniche. b) progettista per le opere strutturali; c) progettista per le opere elettriche; d) coordinatore per la progettazione ai sensi del d.lgs. 81 - 9 aprile 2008; e) redattore del frazionamento.	7-gen
COMUNE DI BARLETTA	Lavori di programma straordinario di edilizia residenziale pubblica realizzazione di n. 24 alloggi nel nuovo piano sociale di zona ex lege 167/62.	27-gen
COMUNE DI CUORGNE'	Affidamento servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria lavori di sistemazione frana di sottoscarpa della strada comunale in località Deiro inferiore.	7-gen
COMUNE DI BRACIGLIANO	Affidamento di incarico professionale per la redazione del progetto preliminare per la "riqualificazione dell'immobile in via della libertà (ex sede municipale), Piazza 5 maggio ed adeguamento viabilità comunale".	3-gen

³ Art. 266, 1° comma lettera c n. 1 del DPR 207/2010: "nel caso di procedura aperta o negoziata del bando l'offerta è racchiusa in un plico che contiene: (...)c) una busta contenente l'offerta economica costituita da: 1) ribasso percentuale unico, definito con le modalità previste dall'articolo 262, comma 3, in misura comunque **non superiore alla percentuale che deve essere fissata nel bando in relazione alla tipologia dell'intervento**; (...)".



Ente appaltante	INCARICO	Scadenza
COMUNE DI CHERASCO	Affidamento dell'incarico di direzione lavori, misura e contabilità, coordinamento sicurezza in fase di esecuzione, per la realizzazione di una nuova scuola per l'infanzia in frazione Bricco.	20-gen
COMUNE DI SAN LUPO	Affidamento incarico professionale per la progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione. lavori di completamento delle infrastrutture dell'area p.i.p.	3-gen
COMUNE DI SAN LUPO	Procedura negoziata per l'affidamento incarico professionale per la progettazione definitiva ed esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione per i lavori di riqualificazione degli spazi e delle aree urbane degradate del centro abitato.	3-gen
COMUNE DI SAN LUPO	Procedura negoziata per l'affidamento incarico professionale per la progettazione definitiva ed esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione. lavori di completamento e recupero del centro storico.	3-gen

N.B. Tale monitoraggio nasce, su indicazione del CNI, al fine di effettuare un primo screening su tutti i bandi pubblicati aventi ad oggetto l'assegnazione di incarichi per prestazioni di ingegneria. Il monitoraggio si basa sull'analisi della documentazione presente nella Banca dati Infordat che, a volte, può risultare incompleta. Le valutazioni espresse devono, quindi, considerarsi parziali e meramente indicative. L'analisi svolta è finalizzata, in particolare, all'individuazione delle anomalie più frequenti: determinazione errata dell'importo a base d'asta con conseguente errata determinazione della soglia, mancata indicazione del massimo ribasso, richieste illegittime, criteri errati nella valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Per alcuni bandi, inoltre, sempre sulla base della documentazione presente nella Banca dati Infordat, si procede ad una disamina giuridica più dettagliata che mantiene, comunque, una connotazione meramente preliminare.