

DELIBERA N. 31

26 gennaio 2022

Oggetto

Istanza di parere singola per la soluzione delle controversie ex articolo 211, comma 1, del d.lgs. 50/2016 presentata da OMISSIS S.r.l. – Gara a procedura aperta per l'affidamento del servizio di progettazione esecutiva, e di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione (con opzione affidamento incarico di direzione dei lavori e di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione ai sensi dell'art. 157, comma 1 del Codice) – Istituto tecnico industriale OMISSIS di OMISSIS – Intervento di adeguamento sismico, risanamento e consolidamento strutturale ed opere connesse. 1° Stralcio. Codice edificio OMISSIS - Importo a base di gara: 404.512,96 € - S.A.: OMISSIS
PREC 241/2021/S

Riferimenti normativi

Articolo 23, comma 4, d.lgs. n. 50/2016 D.M. 17 giugno 2016

Parole chiave

Livelli di progettazione – Omissione progetto definitivo – Compenso progettista

Massima

Livelli di progettazione - Omissione progetto definitivo – Compenso progettista - Calcolo della base d'asta – Equo compenso – Prestazioni riconducibili al livello di progettazione omissa

In caso di omissione del livello di progettazione definitivo, ai fini del calcolo del compenso del progettista, e dunque della base d'asta, la stazione appaltante deve tenere conto di tutte le prestazioni indispensabili per l'espletamento dell'incarico oggetto dell'affidamento, anche se riconducibili al livello di progettazione omissa.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
nell'adunanza del 26 gennaio 2022

Vista l'istanza, acquisita al prot. n. 88422 del 9 dicembre 2021, con la quale l'operatore economico OMISSIS S.r.l. ha lamentato l'incapienza della base d'asta, ritenuta insufficiente a remunerare alcune prestazioni, riconducibili al livello di progettazione definitivo, che sarebbero necessarie all'esecuzione del servizio. Oggetto della gara è l'affidamento del servizio di progettazione esecutiva (e di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione) di un intervento di adeguamento sismico, risanamento e consolidamento strutturale di un edificio scolastico, suddiviso in tre categorie progettuali (S.03 Strutture; E.09 Edilizia; IA.03 Impianto elettrico). La stazione appaltante ha posto a base di gara il progetto di fattibilità tecnico-economica e la relazione di verifica della vulnerabilità sismica e, avvalendosi della facoltà di cui al comma 4 dell'art. 23 del Codice, ha omissa il livello di progettazione definitivo. Secondo la ricostruzione dell'istante (più approfonditamente articolata nella memoria acquisita al prot. n. 92968 del 27 dicembre 2021), l'omissione della progettazione definitiva non giustificherebbe tuttavia l'omissione di una serie di prestazioni, tipiche della progettazione definitiva, indispensabili per individuare i macro interventi che generano le successive verifiche di dettaglio proprie della progettazione esecutiva. La modalità di calcolo della base d'asta applicata dalla stazione appaltante, tarata solo sulla progettazione esecutiva, risentirebbe pertanto di un difetto di impostazione, poiché, pur non avendo fornito a base di gara calcolazioni macro della struttura in una configurazione di progetto ma solo verifiche di vulnerabilità sismica allo stato di fatto, la stazione appaltante non ha tenuto conto dell'attività di

progettazione comunque necessaria per la calcolazione dell'organismo edilizio nella sua interezza. Inoltre non risulterebbe individuata e compensata la progettazione per la categoria Impianti;

Visto l'avvio dell'istruttoria comunicato in data 21 dicembre 2021 con nota prot. n. 91611;

Visto quanto replicato dalla stazione appaltante nella memoria acquisita al prot. n. 92063 del 22 dicembre 2021. L'intervento di adeguamento sismico, risanamento e consolidamento strutturale dell'Istituto tecnico industriale OMISSIS è stato inserito, in ragione della verifica di vulnerabilità sismica eseguita nel 2020, nel programma del MIUR definito con la l. n. 160/2019 e ha ottenuto il relativo finanziamento giusta decreto n. 8/2021. Nella definizione degli atti necessari per l'indizione della gara per l'affidamento del servizio di progettazione, la stazione appaltante avrebbe cercato di ottimizzare le risorse assegnate e di tenere conto delle informazioni tecniche strutturali di cui era già in possesso, "che avrebbero consentito a chi si fosse aggiudicato il servizio la possibilità di definire una adeguata progettazione esecutiva, il tutto nel rispetto di quell'equo compenso in ragione delle prestazioni richieste". Nel dettaglio, viene evidenziato che la verifica di vulnerabilità sismica, messa a disposizione, fa parte delle prestazioni previste nel livello di progettazione definitiva e che, nello specifico, sono state acquisite alcune prestazioni riferibili a detto livello (QbII.02 Rilievo di manufatti; QbII.13 Relazione geologica; QbII.15 Relazione sulle indagini dei materiali e delle strutture per edifici esistenti; QbII.16 Verifica sismica delle strutture esistenti e individuazione delle carenze strutturali). Pertanto, la scelta di omettere un livello di progettazione non comprometterebbe la corretta redazione della progettazione esecutiva poiché i dati messi a disposizione sarebbero sufficienti a garantire l'esecuzione della prestazione richiesta;

Vista la documentazione acquisita agli atti;

Visto l'art. 23, comma 4, d.lgs. n. 50/2016, ai sensi del quale «La stazione appaltante, in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento, indica le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni fase della progettazione. E' consentita, altresì, l'omissione di uno o di entrambi i primi due livelli di progettazione, purché il livello successivo contenga tutti gli elementi previsti per il livello omissso, salvaguardando la qualità della progettazione»;

Visto quanto affermato nelle Linee guida n. 1 recanti "Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria", parte III, punto 2, circa la necessità di determinare l'importo del corrispettivo da porre a base di gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura facendo riferimento ai criteri fissati dal decreto del Ministero della Giustizia 17 giugno 2016, nonché l'obbligo per la stazione appaltante di riportare nella documentazione di gara il procedimento adottato per il calcolo dei compensi posti a base di gara, inteso come elenco dettagliato delle prestazioni e dei relativi corrispettivi, e il divieto, nel rispetto del principio dell'equo compenso, di richiedere al professionista prestazioni ulteriori rispetto a quelle che sono state considerate ai fini della determinazione dell'importo a base di gara;

Considerato che, come rilevato dall'Autorità nella determinazione n. 9/2005, l'attività di progettazione - che ha come obiettivo il raggiungimento di un prodotto unitario, ovvero il progetto - costituisce un unico processo tecnico logico-descrittivo che, sviluppandosi senza soluzione di continuità, parte dalla individuazione delle esigenze e dei bisogni della stazione appaltante e si conclude con la redazione dei documenti analitici e grafici necessari a definire ogni dettaglio dei lavori. Pertanto, nel prevedere tre livelli di progettazione, il legislatore non prescrive la redazione di tre distinti progetti, bensì di un solo progetto che necessariamente passa attraverso gradi successivi di approfondimento. I tre livelli di progettazione sono tappe di un unico processo identificativo e creativo, in corrispondenza delle quali vengono definiti compiutamente specifici aspetti:

individuazione, tra più soluzioni, di quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire (progetto di fattibilità tecnico ed economica); compiuta individuazione dei lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti dalla stazione appaltante (progetto definitivo); dettaglio dei lavori da realizzare e relativo costo, in modo da consentire che ogni elemento sia identificabile in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo (progetto esecutivo). Da ciò consegue che, quando la stazione appaltante omette, ai sensi dell'art. 23, comma 4, d.lgs. n. 50/2016, uno dei primi livelli di progettazione, non lo sopprime ma lo unifica a quello successivo, di modo che, in caso di omissione del progetto definitivo, i suoi contenuti tipici sono assorbiti da quello esecutivo. Il comma 4 dell'art. 23 prescrive infatti che il livello successivo debba contenere tutti gli elementi previsti per il livello omissivo. In altri termini, quando la stazione appaltante omette la progettazione definitiva, al progettista incaricato della progettazione esecutiva viene chiesto di predisporre in un'unica soluzione la progettazione completa, nel suo massimo livello di dettaglio. Pertanto, fermo restando che il RUP indica le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni fase della progettazione in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento (art. 23, comma 4, d.lgs. n. 50/2016 e, anche, art. 15, comma 3, d.P.R. n. 207/2010), in tale ipotesi il progetto (esecutivo) consisterà - oltre che negli elaborati progettuali specialistici (Relazione geotecnica, idrologica, ecc.) che la stazione appaltante ha ritenuto necessari nel singolo caso - nella Relazione generale, elaborati grafici e calcoli che, partendo dall'indispensabile analisi dell'intera struttura, giungono al grado di dettaglio proprio del livello esecutivo;

Considerato che, in ragione del principio dell'equo compenso del professionista, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, l'interesse privato non può essere sacrificato rispetto a quello pubblico e generale fino al punto di compromettere l'equità della remunerazione e dunque una disposizione di semplificazione interna all'amministrazione, quale l'accorpamento dei livelli di progettazione, non può riverberarsi negativamente sui compensi spettanti al progettista; Ritenuto, alla luce di quanto sopra, che, in caso di omissione del livello di progettazione definitivo, ai fini del calcolo del compenso, la stazione appaltante deve tenere conto di tutte le prestazioni che il professionista esegue per l'espletamento dell'incarico oggetto dell'affidamento, anche se propriamente riconducibili (con riferimento alle tre fasi delineate dal Codice) al livello di progettazione omissivo. In particolare, occorre considerare che, ai fini del calcolo del compenso, gli articoli 2 e 3 del D.M. 17 giugno 2016 stabiliscono i parametri generali da impiegare nella formula delineata dall'art. 4 dello stesso decreto. Tra questi c'è il parametro "Q", corrispondente alla specificità della prestazione, che, distinto in base alle singole categorie componenti l'opera, è individuato nella tavola Z-2 allegata al D.M. per ogni singola prestazione in ciascuna fase prestazionale (ovvero, per quanto in questa sede interessa, in ciascun livello di progettazione). In ragione di quanto sopra puntualizzato, le prestazioni eseguite dal professionista riconducibili al livello di progettazione definitivo omissivo andranno remunerate applicando il parametro "Q" di specificità della prestazione proprio del livello progettuale di riferimento. In altre parole, il cosiddetto riassorbimento del livello definitivo in quello esecutivo, che altro non è che una fusione delle due fasi, non dovrebbe comportare il riassorbimento della remunerazione della prestazione riconducibile al livello definitivo in quella della corrispondente prestazione svolta a livello esecutivo, a meno che quest'ultima non sia più elevata in quanto caratterizzata da un parametro "Q" maggiore; Considerato, con riferimento alla questione oggetto della principale censura dell'istante, ovvero la mancata remunerazione dell'attività di calcolo dell'organismo edilizio nella sua interezza, che secondo le nuove Norme tecniche sulle costruzioni del 2018, al p.to 8.4.3, per gli interventi di adeguamento delle costruzioni esistenti occorre procedere ad effettuare il calcolo dell'intera struttura, per cui, per individuare lo stato di sollecitazione del singolo elemento strutturale, occorre analizzare preventivamente la struttura nel suo complesso. Il calcolo delle strutture, inteso come elaborazione grafica atta ad illustrare il progetto strutturale nei suoi aspetti fondamentali (art. 28,

comma 2, lett.h, d.P.R. n. 207/2010), è annoverato dall'art. 24, comma 2, d.P.R. n. 207/2010 tra gli elaborati che compongono il progetto definitivo. La tavola Z-2 prevede, nella categoria "Strutture", che il parametro "Q" per la prestazione di "calcolo delle strutture" sia pari a 0,180 nella fase prestazionale della progettazione definitiva mentre lo stesso parametro attribuito alla prestazione di "calcolo esecutivo" propria della fase prestazionale della progettazione esecutiva è di 0,120. La differenza del parametro "Q" nelle due fasi prestazionali aumenta se considerato con riferimento alla categoria "Edilizia", essendo rispettivamente pari a 0,230 nella progettazione definitiva e a 0,70 nella progettazione esecutiva. Ne consegue che la remunerazione della prestazione di calcolo dell'intera struttura non può considerarsi coperta dalla remunerazione della prestazione di calcolo della fase esecutiva e che, anche nel caso di omissione del progetto definitivo, dovrebbe essere remunerata in applicazione del parametro "Q" di tale livello;

Ritenuto, sulla base di quanto rilevato, che, nel caso di specie, se la documentazione posta a base di gara non comprende, come sostenuto dall'istante, l'indispensabile analisi dell'intera struttura, nel calcolare il compenso del professionista, e dunque la base d'asta, la stazione appaltante avrebbe dovuto tenere conto di detta prestazione, secondo quanto previamente illustrato. Qualora ciò non fosse avvenuto, la base d'asta si rivelerebbe incapiente. Fermo restando che spetta alla stazione appaltante indicare gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni fase della progettazione in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento (art. 23, comma 4, d.lgs. n. 50/2016), l'enunciato principio si applica alle altre prestazioni riconducibili al livello di progettazione definitivo, non comprese nella documentazione posta a base di gara, che siano indispensabili per addivenire ad un progetto (esecutivo) completo;

Il Consiglio ritiene, nei limiti delle motivazioni che precedono, – in caso di omissione del livello di progettazione definitivo, ai fini del calcolo del compenso del progettista, e dunque della base d'asta, la stazione appaltante deve tenere conto di tutte le prestazioni indispensabili per l'espletamento dell'incarico oggetto dell'affidamento, anche se riconducibili al livello di progettazione omesso.

Il Presidente Avv. Giuseppe Busia
Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 2 febbraio 2022
Per Il Segretario Maria Esposito
Rosetta Greco