Avcp
Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture

Direzione Generale
Vigilanza Lavori
Servizi e Forniture

Ufficio VICO - L6

Il Dirigente

Autorita' Vigilanza Contratti Pubblici
Prot. **Uscita del 25/03/2014**
Numero: **0037403**
Ufficio: **VICO-L6 (LAVORI 6)**

Comune di Novara
Via Rosselli, 1
28100 NOVARA
ambiente@cert.comune.novara.it

e, p.c. Ordine degli Architetti
delle Province di Novara e V.C.O.
Via F.lli Rosselli, 10
28100 NOVARA
oappc.novara-vco@archiworldpec.it

Fascicolo n. 2067/2013 (da citare nelle comunicazioni)

Oggetto: "P.I.S.U. Novara Polo d'Innovazione Tecnologica e Riqualificazione Urbana – Area Sant'Agabio. Procedura negoziata senza previo bando di gara per l'affidamento della progettazione esecutiva e coordinamento della sicurezza.

Visto l'esposto presentato dall'Ordine Architetti delle Province di Novara e V.C.O. relativo all'appalto in oggetto, acquisito al protocollo generale di questa Autorità al n. 77219 del 21/08/2013, con il quale vengono segnalate presunte violazioni alle vigenti disposizioni normative in materia di appalti pubblici;

visto l'avvio dell'istruttoria nei confronti del Comune di Novara in data 19.09.2013 per la verifica doglianze manifestate;

si rappresenta quanto segue.

A) Contenuto della segnalazione

L'Ordine in indirizzo ha segnalato che per l'attuazione del P.I.S.U. Novara "Polo d'Innovazione Tecnologica e Riqualificazione Urbana Area Sant'Agabio" è stata stipulata una convenzione tra Regione Piemonte e Comune di Novara, fissando il termine lavori entro il 31.12.2014. Codesto Comune avrebbe, quindi, dato avvio ad un concorso di progettazione tramite procedura aperta sopra soglia comunitaria, ai sensi dell'art. 99, commi 3 e 5 del D.Lgs 163/2006, per l'affidamento della progettazione preliminare/definitiva del Polo d'innovazione tecnologica e riqualificazione urbana - Area Sant'Agabio.

Il progetto definitivo P.I.S.U. Sant'Agabio, è stato consegnato dal vincitore del predetto concorso alla Regione Piemonte per i relativi adempimenti in data 23.04.2013

Successivamente il Comune avrebbe provveduto, ai sensi degli artt. 125, comma 11, e 57, comma 6, del D.Lgs. 163/2006 e s.m.i., all'affidamento della progettazione esecutiva descritta in

oggetto (compreso coordinamento della sicurezza) mediante procedura negoziata senza previo bando di gara.

Su tale ultimo provvedimento (Determina 023) si incentrano le lamentele dell'esponente, il quale sostiene che in tal modo la stazione appaltante avrebbe effettuato una modifica dell'iter procedurale delineato originariamente, con la disgiunzione della progettazione esecutiva dall'appalto dei lavori ed affidamento, e redazione, della medesima progettazione esecutiva tramite procedura "negoziata senza bando", pur in assenza dei presupposti di cui all'art. 57 D.Lgs 163/2006.

L'esponente, inoltre, avanza perplessità sui meccanismi di calcolo che hanno determinato un importo di progettazione finale di euro 99.800,00 euro da mettere in gara al massimo ribasso.

B) Controdeduzioni

La Stazione Appaltante nelle proprie controdeduzioni, pervenute a questa Autorità in data 20.11.2013, ha sostenuto che la scelta della procedura negoziata, senza previo bando di gara è stata dettata dall'estrema urgenza a provvedere, urgenza non imputabile a negligenze dell'Amministrazione, di cui all'art. 57 comma 2 lett. c del Codice dei contratti pubblici. Ha, inoltre, precisato che l'importo della progettazione esecutiva da affidare ai sensi dell'art. 91, comma 2, del Codice, risultava essere pari €. 99.800,00 (come da schema allegato in atti); pertanto, la medesima progettazione poteva essere affidata mediante procedura negoziata senza previo bando di gara, individuando gli operatori economici da invitare in tutti i concorrenti ammessi e classificati all'esperito concorso di progettazione (n. 6 RTP), ritenendo in tal modo di assolvere al precetto normativo dell'art. 57, comma 6, del Codice.

La procedura di gara si è conclusa con la determina n. 32 del 27.06.2013 di affidamento dell'incarico alla RTP costituita da: Capogruppo/mandataria: 3TI PROGETTI ITALIA - INGEGNERIA INTEGRATA S.p.A.

Il progetto esecutivo è stato consegnato in data 06.09.2013 al vaglio della SA al momento delle controdeduzione all'AVCP.

Dall'esame della relazione e della documentazione inviata dalla SA è emerso che la procedura in argomento è da ricondursi al "Programma operativo regionale 2007/2013" (finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale) che pone tra gli obiettivi strategici il riuso e la riqualificazione di interi quartieri urbani attraverso "Progetti Integrati di sviluppo urbano", d'ora in avanti P.I.S.U..

Su tali basi la Regione Piemonte con Disciplinare Regionale per la promozione di riqualificazione di aree degradate in ambiti urbani dei Comuni capoluogo di provincia, approvato con D.D. n. 265 del 11.10.2010, decideva di finanziare alcuni interventi di sostegno proposti dai Comuni capoluoghi di provincia, stabilendo, da un lato, che gli interventi ammessi a finanziamento dovevano essere realizzati entro il 31.12.2014 (cfr. Disciplinare Regionale art. 15); dall'altro, che accertati ritardi nella realizzazione di uno o più interventi inclusi nel P.I.S.U avrebbero portato alla revoca del finanziamento concesso (cfr. Disciplinare Regionale art. 19).

Il Comune di Novara, ammesso a contributo attraverso la formulazione della proposta di P.I.S.U descritta in oggetto, si impegnava con apposita convenzione, sottoscritta all'uopo con la Regione Piemonte in data 20.02.2012, a realizzare gli interventi di riqualificazione dell'area Sant'Agabio entro il 31.12.2014. Quindi, dava avvio con Determina n. 49 del 22.08.2012 ad un concorso di progettazione tramite procedura aperta sopra soglia comunitaria, ai sensi dell'art. 99, commi 3 e 5 del D.Lgs 163/2006, per l'affidamento della progettazione preliminare, riservandosi di

affidare, ai sensi dell'art. 99, comma 5, del D.Lgs 163/2006, al vincitore del concorso di progettazione, la redazione del progetto definitivo.

Il progetto definitivo P.I.S.U. Sant'Agabio, vincitore del predetto concorso, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 82 del 18.04.2013, è stato consegnato alla Regione Piemonte per i relativi adempimenti di approvazione in data 23.04.2013. In coerenza con il Documento Preliminare di avvio alla Progettazione, si prevedeva l'affidamento dei lavori mediante appalto integrato con l'aggiudicazione congiunta della progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori, quest'ultima quantificata nella durata in 14 mesi.

A ben vedere, quindi, ottobre risultava l'ultima data utile per iniziare i lavori, i quali richiedendo 14 mesi potevano ultimarsi solo a dicembre 2014, termine entro cui era necessario terminare i lavori dell'intero P.I.S.U per non incorrere nella revoca del finanziamento stesso.

Tuttavia, come rappresentato dal RUP, la Regione Piemonte nel proprio parere sul definitivo ha evidenziato una serie di non conformità ai dispositivi legislativi vigenti. Pertanto il progetto definitivo è stato modificato con un incremento del valore delle opere ed approvato con Delibera n. 259 di G.C.

Il Comune nelle proprie controdeduzioni ha sostenuto che avvedutosi della oggettiva incompatibilità tra i tempi di approvazione del progetto definitivo e successivo appalto integrato avrebbe deciso di modificare l'iter della procedura originariamente prevista per l'attuazione del PISU. A tal fine, soggiunge, ottenuta l'autorizzazione dal Responsabile della programmazione triennale dei lavori, avrebbe proceduto *con la disgiunzione della progettazione esecutiva dall'appalto dei lavori ed affidamento e redazione della medesima progettazione esecutiva, parallelamente all'esame del progetto definitivo da parte della Regione Piemonte, anziché in tempi consequenziali come previsto.*

In buona sostanza, quindi, anziché mettere a gara, come previsto la progettazione esecutiva ed esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice (appalto integrato) la SA decide, giusta Determina a contrarre n. 23 del 13.05.2013, di procedere alla attivazione delle necessarie procedure per l'affidamento della redazione del progetto esecutivo a seguito del quale affidare il contratto per la sola esecuzione dei lavori sulla base di progetto esecutivo, ai sensi dell'art. 53 c. 2 lett. a) del D. Lgs 163/2006.

Asserisce il Comune che non avendo previsto nel bando di gara, dell'esperito concorso di progettazione, l'affidamento della progettazione esecutiva la stessa non poteva essere direttamente assegnata ai progettisti del definitivo.

L'importo della progettazione esecutiva risultava essere, per come stimato dal Comune, pari €. 99.800,00; pertanto, soggiunge il Comune, la progettazione esecutiva poteva essere affidata mediante procedura negoziata senza previo bando di gara, individuando gli operatori economici da invitare in tutti i concorrenti ammessi e classificati all'esperito concorso di progettazione (n. 6 RTP), ritenendo in tal modo di assolvere al precetto normativo dell'art. 57, comma 6, del Codice.

C) Considerazioni

Preliminarmente si esamina la questione prospettata dall'esponente che verte sull'ammissibilità della procedura negoziata, senza previo bando di gara, indetta dal Comune di Novara, per l'affidamento della progettazione esecutiva.

Occorre premettere che per procedere all'affidamento del solo progetto esecutivo in discussione la SA ha dovuto modificare l'iter originariamente previsto per l'attuazione del P.I.S.U che prevedeva sulla base del definitivo di procedere con un appalto integrato. L'impianto

motivazionale posto a base della suddetta modifica, nonché a base della procedura negoziata senza bando, sembrerebbe essere quello dell'estrema urgenza a provvedere, urgenza non imputabile a negligenze dell'Amministrazione.

Peraltro, secondo quanto sostenuto dal Comune nelle proprie controdeduzioni, l'importo della progettazione esecutiva da affidare risultava essere inferiore ai 100.000,00 (e, precisamente pari €. 99.800,00); pertanto, essa ai sensi dell'art. 91 D.lgs 163/2006 poteva essere affidata mediante procedura negoziata senza previo bando di gara, individuando gli operatori economici da invitare in tutti i concorrenti ammessi e classificati all'esperito concorso di progettazione.

Orbene, il fine perseguito dalla Stazione Appaltante, nell'indire una procedura negoziata senza bando per affidare la progettazione esecutiva è agevolmente intuibile ed è quello di guadagnare tempo, cercando di ultimare i lavori entro il termine del 31.12.2014, allo scopo di non perdere i finanziamenti, come stabilito nella citata Convenzione tra Regione Piemonte e Comune di Novara del 20.02.2012.

Tuttavia tale fine non spiega i diversi profili di criticità rilevati nell'operato dell'amministrazione:

i) innanzitutto deve evidenziarsi che nello schema di disciplinare d'incarico allegato alla lettera d'invito il metodo per il computo onorari risente di una valutazione non corretta degli stessi: infatti, viene applicata una riduzione del 50% con espresso riferimento alla L.155/89 e vengono ridotte le aliquote parziali delle fasi di progetto esecutivo.

Per l'effetto di tali meccanismi, l'importo di progettazione da porre a base d'asta al massimo ribasso per l'incarico di che trattasi è risultato inferiore agli euro 100.000,00, consentendo di collocare l'incarico in parola tra quelli che, ai sensi dell'art. 91 D.lgs 163/2006, possono essere affidati mediante procedura negoziata senza bando piuttosto che con procedura aperta.

In seguito, la S.A. con nota del 20.11.2013 ha precisato che, contrariamente a quanto riportato nello schema di calcolo, la riduzione è il risultato di una prima applicata in base alla ridotta complessità dell'incarico (20%), ed una seconda (30%) in funzione del miglior prezzo di mercato di cui all'art. 89, c.1 del Codice.

Relativamente a tale argomento che verte sul computo del corrispettivo per gli incarichi di progettazione l'Autorità si è espressa più volte (cfr. Determinazione n. 4/2007 e Delibera 49/2012) evidenziando l'importanza che il medesimo assume nel valore dell'appalto e sottolineando che parallelamente all'eliminazione dei minimi tariffari risulta abrogata anche la sistematica possibilità, accordata alle stazioni appaltanti, di decurtare "a monte", sino al 20%, i corrispettivi calcolati in base alle suddette tariffe. In realtà, tali soppressioni non rappresentano novità normative, in quanto hanno valore ricognitivo delle abrogazioni implicite scaturite dall'incompatibilità con la cd. "legge Bersani". (d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 legge 4 agosto 2006, n. 248).

ii) Sotto diverso profilo, anche a voler prescindere da ogni valutazione circa il corretto valore da attribuire agli incarichi da affidare, deve riscontrarsi una carenza di adeguata programmazione da parte dell'Amministrazione procedente. Dalla documentazione acquisita, è infatti emerso che l'ammissione al finanziamento del P.I.S.U. Novara è stata disposta da parte della Regione il 12.10.2010 (Determina 414). La convenzione con la Regione Piemonte per l'attuazione del P.I.S.U. è stata invece stipulata il 20.02.2012. Il Comune ben sapeva che entro il 31.12.2014 era necessario

non solo concludere i procedimenti di gara ma anche, trattandosi di fondi comunitari, rendicontare le spese sostenute e concludere i lavori per la riqualificazione dell'area S. Agabio.

Al riguardo si osserva, che nel lasso di tempo intercorrente tra la stipula della Convenzione con la Regione (febbraio 2012) per l'attuazione del P.I.S.U e il concorso di progettazione (Determina n. 49 del 22.08.2012), che ha dato avvio al cronoprogramma per la riqualificazione dell'area S. Agabio, sono trascorsi 6 mesi durante i quali l'Amministrazione ben poteva attivarsi per avviare il concorso di progettazione. Peraltro tra la Determina di indizione del concorso di progettazione e l'atto di approvazione del progetto definitivo da parte del Comune di Novara intervenuta l'8 aprile 2013, sono trascorsi 8 mesi.

Anche in questo caso la SA non chiarisce le ragioni di tale tempistica, posto che il termine finale del 30 giugno 2013 per fine lavori era ben noto alla medesima SA e non può considerarsi come una circostanza sopravvenuta.

Tale tempistica, pone perplessità circa l'applicabilità del ricorso ad una procedura negoziata senza bando, ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. c) – difettando certamente il requisito dell'imprevedibilità - poiché durante questo lasso di tempo la SA ben sapeva che il termine per ultimare i lavori si poneva al 30.12.2014, pena il mancato finanziamento dell'opera da parte della Regione.

Il costante orientamento giurisprudenziale ritiene che il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara è possibile nella misura strettamente necessaria, quando l'estrema urgenza di provvedere non è addebitabile in alcun modo all'Amministrazione per carenza di adeguata organizzazione o programmazione.

iii) Deve inoltre evidenziarsi che l'approvazione del progetto definitivo da parte degli organi competenti costituisce, di regola, atto prodromico all'affidamento del progetto esecutivo e dell'esecuzione dei lavori. Pertanto il fatto di affidare la progettazione esecutiva, parallelamente all'esame del progetto definitivo da parte della Regione Piemonte, è da considerarsi circostanza singolare e avrebbe potuto, in teoria (nel caso in cui il progetto non avesse ottenuto le autorizzazioni necessarie), determinare un aggravio di spese ed ulteriori ritardi nell'iter di gara.

iv) Sembra ancora il caso di ricordare quanto già osservato da questa Autorità nella Determinazione n. 5/2010 relativamente all'affidamento di incarichi di progettazione, richiamando in particolare quanto stabilito nell'art. 91, comma 4 , relativamente al fatto che "di regola le progettazioni definitiva ed esecutiva sono affidate al medesimo soggetto salvo che particolari ragioni, accertate dal responsabile del procedimento, consiglino diversamente. Qualora i due livelli di progettazione siano affidati a soggetti diversi, il nuovo progettista dovrà esplicitamente accettare l'attività progettuale svolta dal predecessore".

Conclusioni

Alla luce di quanto sopra considerato, in relazione alle varie pronunce dell'Autorità sul tema, si può ricavare che :

- la progettazione definitiva integrata è stata già approvata e quella esecutiva è stata già redatta ed è in fase di approvazione;

- l'incarico di progettazione esecutiva è stato stimato impropriamente al di sotto dei 100.000 euro per l'applicazione della decurtazione della Legge n. 155/98, ovvero come successivamente asserito, in base ad una decurtazione circa la ridotta complessità dell'incarico;

- conseguentemente la procedura di affidamento - attivata mediante procedura negoziata senza previo bando di gara avrebbe potuto avere una connotazione diversa se l'importo dell'incarico fosse stato valutato secondo una corretta analisi della prestazione richiesta;

- Il comune non ha effettuato una efficace programmazione delle procedure, maggiormente necessaria in quanto messa in atto mediante fondi comunitari e regionali, non integrandosi quindi gli estremi richiesti dalla norma sulle urgenze. (Cfr. Deliberazione Avcp n. 79 del 24/10/2006);

- alla luce delle indicazioni fornite dall'Autorità si ricava che la determinazione dell'importo a base di gara per i servizi di architettura ed ingegneria deve discendere da una corretta analisi della prestazione richiesta, al fine di garantire la qualità del servizio, di individuare le corrette modalità di affidamento e la relativa pubblicità, nonché di fornire elementi per la valutazione della congruità delle offerte. (cfr. Delibera 49/2012).
-

L'istruttoria è definita ai sensi dell'art. 2, comma 4 lett. b) del Regolamento, in materia di attività di vigilanza e accertamenti ispettivi di cui all'art. 8, comma 3, del D. Lgs. 163/06, con il contestuale invito alla S.A. a tenere in conto per le future procedure le precise indicazioni fornite da questa Autorità.

Arch. Tiziana Morgante