CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI Protocollo U-rsp/10127/2022 del 06/10/2022

CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI

presso il
Ministero della Giustizia

Circ. CNI n. 958/XIX Sess./2022

Ai Presidenti dei Consigli degli Ordini territoriali degli Ingegneri

Ai Presidenti delle Federazioni/Consulte degli Ordini degli Ingegneri

LORO SEDI

Oggetto: **Istituto Autonomo Case Popolari della Provincia di Siracusa: manifestazione di interesse per la selezione degli operatori da invitare alla procedura negoziata per l'affidamento della progettazione definitiva, esecutiva e redazione del p.s.c. inerenti i lavori di ristrutturazione edilizia degli immobili ex Consorzio agrario ed ex Lavatoio in Lentini via Spina – Segnalazione Osservatorio Bandi – Fasc. ANAC n. 1363/2022 – Atto del Presidente n. 72527 del 07/09/2022**

Caro Presidente,

lo scorso 7 settembre, l'Autorità Nazionale Anticorruzione è intervenuta per la seconda volta, nell'arco di due mesi, in ordine ad una segnalazione dell'Osservatorio Bandi del CNI, coordinato dal Consigliere Michele Lapenna.

Con Circolare CNI n. 927/XIX Sess./2022, allegata alla presente, veniva comunicato che nel mese di luglio, con Atto del Presidente n. 61626, l'Autorità aveva condiviso integralmente le eccezioni del Consiglio Nazionale in ordine all'obbligo per le stazioni appaltanti di allegare il calcolo del corrispettivo formulato sulla base del decreto parametri e alla necessità che, in caso di omissione di uno o più livelli di progettazione, ai fini della determinazione del corrispettivo, si devono computare anche le aliquote relative alle prestazioni del livello omesso.

Lo scorso 7 settembre, con Atto del Presidente 72527, l'ANAC – facendo proprie ancora una volta le argomentazioni del CNI – ha ingiunto l'Istituto Case Popolari della Provincia di Siracusa a conformarsi ai principi riportati in calce.

Segnatamente, la stazione appaltante aveva pubblicato una manifestazione di interesse per la selezione di operatori da invitare a procedura negoziata per l'affidamento della

Via XX Settembre, 5
00187 Roma, Italy
Tel. +39 06 6976701
segreteria@cni-online.it
segreteria@ingpec.eu
www.cni.it

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI Protocollo U-rsp/10127/2022 del 06/10/2022

progettazione definitiva, esecutiva e redazione del p.s.c. inerenti i lavori di ristrutturazione di due edifici, ubicati in due luoghi distinti, aventi caratteristiche e destinazioni d'uso distinte. La mancata divisione in lotti dei due edifici, unitamente alla mancata allegazione nella fase preliminare di gara della determinazione del calcolo del compenso per il progettista ha indotto il CNI ad effettuare una segnalazione all'ANAC che ribadito i seguenti principi:

1) a fronte dell'autonoma ed indipendente funzionalità e fruibilità dei due edifici, questi avrebbero dovuto costituire oggetto di due diversi appalti da aggiudicare con separate ed autonome procedure, delineando dei lotti funzionali ai sensi degli artt. 3, co. 1, lett. qq) e 51, D.Lgs. 50/2016 e favorendo la partecipazione di piccole e medie imprese alle distinte procedure di gara;

2) l'obbligo delle stazioni appaltanti di utilizzare il decreto del Ministero della Giustizia del 17 giugno 2016 per il calcolo del corrispettivo degli importi da porre a base di gara – sancito all'art. 24, co. 8, D.Lgs. 50/2016 – rappresenta un diretto corollario del principio di trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa, oltre che del principio dell'equo compenso.

Come di consueto, siamo con la presente a chiederti la massima diffusione possibile della presente circolare e relativi allegati alle stazioni appaltanti presenti sul territorio.

Ringraziandoti anticipatamente per la fattiva collaborazione, porgiamo cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(Ing. Angelo Valsecchi)

IL PRESIDENTE
(Ing. Armando Zambrano)

Allegati:
- Atto del Presidente ANAC 7 settembre 2022 prot. 72527;
- Circolare CNI n. 927/XIX Sess./2022.

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI Protocollo U-rsp/10127/2022 del 06/10/2022

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Presidente

Al Responsabile Unico del Procedimento
Dirigente Area Tecnica
Ing. *[omissis]*
[omissis]
c/o Istituto Autonomo Case Popolari della Provincia di Siracusa
Via Augusto Von Platen, 37/A
[omissis]

Fasc. Anac n. 1363/2022 (da citare nella corrispondenza)

Oggetto

Istituto Autonomo Case Popolari della Provincia di Siracusa: Avviso di manifestazione di interesse per la selezione degli operatori da invitare alla procedura negoziata per l'affidamento della progettazione definitiva, esecutiva e redazione del p.s.c. inerenti i lavori di ristrutturazione edilizia degli immobili ex Consorzio agrario ed ex Lavatoio in Lentini via Spina.
Nota di definizione ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici.

Con esposto acquisito al prot. Anac con il numero 19230 del 16.03.2022 il Consiglio Nazionale degli ingegneri segnalava diverse criticità dell'avviso di manifestazione in oggetto, e segnatamente "*la scelta di procedere a determinare il corrispettivo posto a base d'asta sul montante complessivo degli interventi e non, come sarebbe stato corretto, sul valore di ciascun edificio*", e che "*alla luce della documentazione esaminata (...) le modalità di calcolo utilizzate per il computo del corrispettivo a base di gara non risultano chiare e, pertanto, non è possibile verificare se tale corrispettivo sia stato o meno correttamente calcolato secondo i parametri indicati nel D.M. 17/06/2016*".

Dall'analisi della documentazione di gara, è emerso che la stazione appaltante avesse previsto l'affidamento congiunto dei servizi di progettazione riguardanti lavori di ristrutturazione del Consorzio agrario e dell'ex Lavatoio, pur non essendo collegati, ubicati in luoghi diversi ed aventi caratteristiche differenti, senza provvedere ad una suddivisione in lotti, previsto dall'articolo 51 D.lgs. 50/2016.
In particolare tali edifici avrebbero potuto costituire oggetto di due diversi appalti da aggiudicare con separate ed autonome procedure, a fronte dell'autonoma e indipendente funzionalità e fruibilità, delineando dei lotti funzionali ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera qq) D.lgs. 50/2016.
Inoltre, dalle ricerche effettuate sul sito internet della stazione appaltante è emersa la mancata allegazione dei documenti riguardanti il calcolo del compenso per il progettista, essendo riportato nell'avviso soltanto il relativo importo finale, senza precisare il procedimento adottato per il calcolo dello stesso ai sensi del D.M. 17 giugno 2016.

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI Protocollo U-rsp/10127/2022 del 06/10/2022

A fronte di tali criticità l'Ufficio con nota prot. n. 41651 del 31.05.20220 ha inoltrato a Codesta stazione appaltante comunicazione di avvio del procedimento contestando la violazione dell'articolo 51 D.lgs. 50/2016 secondo cui le stazioni appaltanti suddividono gli appalti in lotti funzionali o in lotti prestazionali in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture, al fine di favorire l'accesso delle micro, piccole e medie imprese, nonché dell'articolo 24, comma 8 in merito all'obbligo di indicare negli atti di gara il metodo di calcolo del compenso.

Con nota acquisita al prot. Anac con il numero 45217 del 13.06.2022 IACP Siracusa – nella persona del Rup Ing. *[omissis]* – ha fornito il riscontro richiesto rilevando la legittimità della procedura, comunicando, altresì, che a fronte del procedimento in oggetto, non si fosse ancora proceduto all'aggiudicazione definitiva.

In merito alla mancata suddivisone in lotti, il Rup, nel ricostruire l'iter dell'intervento, comunicava che "*Con D.D.G. n° 2793 del 30.10.2019 veniva approvato dall'Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità della Regione Siciliana la circolare sulle procedure di attuazione dell'azione 9.4.1 del POFESR Sicilia 2014/2020 asse 9 "Interventi di potenziamento del patrimonio pubblico esistente e di recupero di alloggi di proprietà pubblica dei comuni, ex IACP per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie fragili per ragioni economiche e sociali, interventi infrastrutturali finalizzati alla sperimentazione di modelli innovativi sociali e abitativi" e che "Al punto 3 della predetta circolare si prescrive che gli interventi debbono essere realizzati "all'interno di un approccio integrato (Piano Integrato Locale) contenente una diagnostica delle infrastrutture, una diagnostica di carattere socio-economico dei gruppi target destinatari dell'intervento, azioni integrate – su infrastrutture e su gruppi destinatari – e fonti di finanziamento coerenti con i principi guida del Piano Nazionale contro la povertà", specificando, ulteriormente, che "l'intervento proposto è da considerarsi costituito da due gambe, una parte residenziale data dalla ristrutturazione del contenitore denominato "ex Consorzio agrario" ed una seconda destinata a servizi con la ristrutturazione del fabbricato denominato "ex Lavatoio" così come relazionato nel P. In. Lo. (Piano integrato locale) - allegato 2 – predisposto e approvato da questo Istituto, unitamente a tutti gli atti della progettazione di fattibilità tecnico economica necessari per partecipare all'Avviso regionale. Le indagini e le analisi riportate nel Piano definiscono gli obiettivi di riqualificazione sociale che il piano si propone e che sono raggiungibili se, e solo se, servizi ed alloggi siano realizzati in contemporanea e se le progettazioni dei contenitori siano funzionali l'una all'altra*".

In particolare non possono ritenersi accoglibili le considerazioni svolte dal Rup per cui tale Piano Integrato locale presuppone "*una visione unitaria sia della progettazione che della realizzazione e rifunzionalizzazione dei due contenitori, unitamente alla riqualificazione dell'area pubblica su cui i fabbricati insistono e prospettano a pochi metri l'uno dall'altro*".

La suddivisione in lotti, non impedisce, infatti, una visione unitaria dell'intervento, potendo la stazione appaltante richiedere, per entrambi i lotti, un determinato standard progettuale che possa assicurare l'organicità dell'intervento.

D'altra parte l'esigenza di garantire l'unitarietà della progettazione non può prescindere dalle diverse caratteristiche funzionali e dall'indipendenza degli edifici. Come chiaramente descritto dal Rup, infatti, gli immobili hanno una diversa funzione in quanto la ristrutturazione dell'ex consorzio agrario ha una finalità residenziale, mentre quella dell'ex lavatoio è destinata ai diversi servizi.

Peraltro, pur volendo ritenere sostenibile tale argomentazione quale presupposto per la deroga alla suddivisione in lotti, la stazione appaltante avrebbe dovuto motivare puntualmente tali ragioni nella lettera di invito, e non esporle in un momento successivo.

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI Protocollo U-rsp/10127/2022 del 06/10/2022

L'articolo 51 comma 1 prevede, infatti, la possibilità per le stazioni appaltanti di derogare alla suddivisione in lotti dell'appalto motivando le ragioni nel bando di gara o nella lettera di invito.

Come affermato dalla giurisprudenza amministrativa, la suddivisione in lotti non costituisce un principio assoluto ed inderogabile, trovando riconoscimento "*la possibilità di evitare tale suddivisione a seguito di una motivazione articolata che giustifichi la scelta operata" (Consiglio di Stato, sez. III, 28.12.2020 n. 8440), ritenendo, dunque, presupposto di legalità dell'agere amministrativo "l'osservanza dell'obbligo motivazionale, mediante la congrua illustrazione delle ragioni sottese alla suddivisione in lotti concretamente disposta, (e) la verifica della logicità e plausibilità delle stesse, in rapporto all'interesse pubblico perseguito in concreto*" (Cons. St., sez. III, 29 novembre 2018 n. 5534).

Orbene nella lettera d'invito indirizzata agli operatori selezionati in seguito alla manifestazione d'interesse, non si rinviene alcuna disposizione in cui si chiariscano i motivi della mancata suddivisione in lotti dell'appalto di servizi.

Parimenti non può assumere efficacia dirimente la previsione di un unico quadro di spesa, paventata dalla stazione appaltante nella nota di riscontro all'esposto indirizzato dal Consiglio Nazionale degli ingegneri, in quanto pur a fronte di un unico studio di Fattibilità Tecnica Economica, può essere prevista, nelle successive fasi della progettazione, la suddivisione in lotti, in assenza di un rischio di frazionamento.

Come già chiarito dall'Autorità la suddivisione in lotti si pone "*in funzione di dialettica contrapposizione con l'espresso divieto di artificioso frazionamento dell'oggetto dell'appalto. In altri termini, il frazionamento in lotti appare consentito fino al limite del divieto volto a evitare elusioni della disciplina comunitaria da parte delle stazioni appaltanti che potrebbero suddividere un unico contratto di valore pari o superiore alla soglia comunitaria, al fine di ottenere lotti di valore inferiore, che astrattamente potrebbero essere aggiudicati con procedure meno competitive di quelle previste per i contratti "sopra soglia*" (Delibera numero 68 del 18 luglio 2018; in tal senso anche AVCP Parere del 24 aprile 2013).

Al precipuo fine di evitare un ricorso elusivo all'istituto della suddivisione in lotti, l'art. 35 comma 9 del Codice dispone che in caso di appalti aggiudicati per lotti distinti, nell'importo da porre a base di gara è computato il valore complessivo stimato della totalità di tali lotti; parimenti l'articolo 51 comma 1 ribadisce il divieto per le stazioni appaltanti di suddividere in lotti al solo fine di eludere l'applicazione delle disposizioni del Codice, nonché di aggiudicare tramite l'aggregazione artificiosa degli appalti.

Sotto altro profilo la suddivisione in lotti costituisce uno strumento posto a tutela della concorrenza, avente la finalità di garantire l'accesso al mercato delle piccole e micro imprese, e, pertanto, la scelta della stazione appaltante di svolgere un'unica procedura comporterebbe un'unificazione dei requisiti di partecipazione con conseguente limitazione da parte degli operatori economici privi dei requisiti cumulativi richiesti nel bando.

In un caso speculare sottoposto al vaglio dell'Autorità è stato affermato che "*come si evince dal calcolo delle parcelle desumibili dalla determinazione dei corrispettivi dei servizi relativi all'architettura e all'ingegneria (ex d.m. 17/06/2016), laddove risultano quantificati separatamente i compensi riferibili alle due distinte scuole in oggetto, codesta amministrazione avrebbe potuto procedere con affidamenti distinti, eventualmente anche per lotti, garantendo la massima concorrenza nel rispetto del favor partecipationis*" (Nota del Presidente del 01.12.2021).

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI Protocollo U-rsp/10127/2022 del 06/10/2022

In riferimento al secondo motivo oggetto di contestazione, ovvero la mancata indicazione negli atti di gara del metodo di calcolo del compenso, il Rup rilevava che nell'avviso "*è stato comunicato l'importo delle prestazioni calcolato in base al D.M. giustizia del 17.06.2016, sebbene non ne veniva riportato il calcolo analitico*", precisando ulteriormente che "*si è ritenuto, non essendo l'indagine di mercato una procedura di gara, di non esplicitare la determinazione analitica dell'importo posto a base di gara*".

In proposito occorre osservare preliminarmente che l'art. 24, comma 8, del d.lgs. n. 50/2016, sancisce l'obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare i corrispettivi previsti dal decreto del Ministero della Giustizia del 17 giugno 2016, quale criterio o base di riferimento per l'individuazione dell'importo da porre a base di gara dell'affidamento e ciò, al fine di evitare che le stesse possano procedere a determinazioni dei corrispettivi professionali in via forfettaria e non conformi al principio dell'equo compenso.

Per tale ragione, deve essere riportato nell'elaborato allegato agli atti di gara il procedimento attraverso il quale si è giunti alla definizione dei compensi da porre a base di gara, dal quale risulti altresì che le tabelle ministeriali siano state assunte a primo parametro di riferimento per il calcolo degli stessi.

Come più volte affermato da questa Autorità, infatti, "*al fine di determinare l'importo del corrispettivo da porre a base di gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e gli altri servizi tecnici, occorre fare riferimento ai criteri fissati dal decreto del Ministero della giustizia 17 giugno 2016. Per motivi di trasparenza e correttezza è obbligatorio 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. Ciò permette non solo ai potenziali concorrenti di verificare la congruità dell'importo fissato e l'assenza di eventuali errori di impostazione o calcolo, ma è anche propedeutico alla determinazione della procedura di gara*" (Linee guida n. 1 recanti "*Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria*").

A tal fine, nel bando – tipo n. 3 sono riportate delle specifiche tabelle (tabelle n. 2 e n. 5 – Categorie e tariffe) che le stazioni appaltanti devono compilare, in modo da fornire il dettaglio degli elementi utilizzati per il calcolo del corrispettivo relativamente al tipo di incarico oggetto dell'appalto.

Alla luce di quanto detto, perciò, è chiaro come l'obbligo sancito dall'art. 24, comma 8, del d.lgs. n. 50/2016 sia un diretto corollario del principio di trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa, oltre che del principio dell'equo compenso, per cui le modalità di calcolo dei corrispettivi per i servizi di architettura e ingegneria, devono sempre essere riportate nella documentazione di gara.

Non possono dunque accogliersi le considerazioni svolte dal RUP nella nota di riscontro, secondo cui, non essendo l'avviso di indagine di mercato un atto afferente alla procedura di gara, non è necessario esplicitare nello stesso la determinazione analitica dell'importo posto a base di gara. I principi di trasparenza, correttezza ed equo compenso, infatti, sono dei principi generali a cui la P.A. deve informare il suo agire in ogni fase del procedimento, a partire dagli atti prodromici allo stesso.

In tal senso si è espressa recentemente anche questa Autorità, chiarendo che le modalità di calcolo dei corrispettivi per i servizi di architettura e ingegneria devono sempre essere riportate nella documentazione di gara "*al fine di garantire la trasparenza, ma anche la correttezza dell'azione amministrativa e quale operazione propedeutica alla determinazione della procedura di gara da svolgere*" e che "*sotto altro profilo, l'indicazione dei calcoli svolti per la determinazione del corrispettivo, oltre a rappresentare una forma di*

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI Protocollo U-rsp/10127/2022 del 06/10/2022

tutela per i professionisti esterni, consente ai potenziali concorrenti di verificare la congruità dell'importo fissato e di valutare la convenienza della prestazione e, quindi, se partecipare o meno alla fase successiva della procedura negoziata", precisando infine che "*tali considerazioni, valide sicuramente in relazione allo svolgimento della procedura di gara, possono estendersi altresì alla fase che la precede (come nella fattispecie in esame), ossia l'avviso di avvio della procedura e contestuale consultazione di mercato*" (Del. n. 205 del 27/04/2022).

La finalità dell'avviso di indagine di mercato, infatti, "*è quella di individuare gli operatori economici che sulla base delle informazioni in esso contenute e del relativo corrispettivo, possono proporre la loro candidatura per la partecipazione alla procedura selettiva. Dunque, in assenza di una chiara indicazione delle modalità di calcolo del corrispettivo ivi indicato, i professionisti interessati non potrebbero avanzare una candidatura consapevole"* (Del. n. 205 del 27/04/2022).

Codesto Ente, invece, risulta aver provveduto alla pubblicazione dell'elaborato riportante la determinazione analitica del corrispettivo ai sensi del D.M. giustizia del 17.06.2016 soltanto a gara già avviata, mentre un più rigoroso rispetto del principio di pubblicità e trasparenza avrebbe imposto la sua inclusione negli atti di gara già a partire dalla fase preliminare della manifestazione di interesse, in modo da consentire agli eventuali operatori economici interessati di verificare la congruità dell'importo fissato e di valutare la convenienza alla partecipazione alla stessa.

Alla luce di quanto sopra esposto, ed in attuazione del relativo deliberato consiliare del 07.09.2022, atteso il configurarsi della violazione di cui agli artt. 51 e 24, comma 8, del D.lgs. 50/2016, si comunica la definizione del presente procedimento, ai sensi dell'art. 21 del vigente regolamento di vigilanza in materia di contratti pubblici.

Si invita codesta Stazione Appaltante a voler tener conto di quanto specificatamente dedotto e rilevato nella presente comunicazione, in vista di un adeguato e puntuale rispetto della normativa di settore.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Atto firmato digitalmente il 13 settembre 2022

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI Protocollo U-nd/8084/2022 del 10/08/2022

CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI

presso il
Ministero della Giustizia

Circ. CNI n.927/XIX Sess./2022

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI
10/08/2022 U-nd/8084/2022

Ai Presidenti dei Consigli degli Ordini territoriali degli Ingegneri

Ai Presidenti delle Federazioni/Consulte degli Ordini degli Ingegneri

LORO SEDI

Oggetto: Bando del Comune di Pesaro - **Manifestazione di interesse per procedura negoziata per l'affidamento di servizio di progettazione definitiva - esecutiva e coordinamento della sicurezza in fase di progettazione relativamente a lavori di realizzazione di un edificio adibito a polo di infanzia mediante demolizione e ricostruzione della scuola dell'infanzia di via Rigoni nell'ambito del PNRR finanziato dall'Unione Europea - NextGenerationEU". Importo onorario euro 156.621,88. Nota di definizione dell'istruttoria *ex* art. 21 del Regolamento di vigilanza – Segnalazione Osservatorio Bandi del Consiglio Nazionale – Fasc. ANAC n. 2666/2022 – Atto del Presidente n. 61626 del 28/07/2022**

Caro Presidente,

lo scorso 28 luglio è stato pubblicato, sul sito dell'Autorità Nazionale Anticorruzione-ANAC, l'Atto del Presidente n. 61626 che, sulla base di una segnalazione dell'Osservatorio Bandi del CNI – coordinato dall'Ing. Michele Lapenna – ha ingiunto il Comune di Pesaro ad uniformarsi alle considerazioni formulate dall'ANAC, in virtù delle argomentazioni addotte dal Consiglio Nazionale degli Ingegneri e delle quali si darà atto nel prosieguo di trattazione.

Negli scorsi mesi, il Comune di Pesaro pubblicava la manifestazione di interesse di cui all'epigrafe, la quale diveniva oggetto di segnalazione del Consiglio Nazionale Ingegneri ad ANAC ed alla stessa stazione appaltante in quanto, nonostante il bando facesse riferimento, per la determinazione del corrispettivo da porre a base di gara, ai criteri del D.M. 17 giugno 2016, **tale corrispettivo però non risultava coincidere con l'importo calcolato dal CNI secondo detti parametri.**

Ai rilievi addotti dal Consiglio Nazionale, il Comune di Pesaro inoltrava una nota attraverso la quale sosteneva che l'avviso di indagine di mercato pubblicato dallo stesso e propedeutico all'espletamento della procedura negoziata per l'affidamento dei servizi in oggetto non costituiva già una "procedura di gara", nel qual caso sussisterebbe l'obbligo di riportare nei

Via XX Settembre, 5
00187 Roma, Italy
Tel. +39 06 6976701
segreteria@cni-online.it
segreteria@ingpec.eu
www.cni.it

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI Protocollo U-[illegible]

documenti il procedimento utilizzato per la determinazione dei compensi. In più, tale procedimento di calcolo del corrispettivo era stato predisposto al fine di rispettare i tempi del finanziamento ed i limiti delle risorse economiche disponibili nel quadro economico dell'intervento da allegare, poi, in fase di procedura negoziata, agli operatori già individuati a seguito di indagine di mercato. Inoltre, il Comune esplicitava che – sebbene per mero errore materiale la circostanza non fosse chiara – l'oggetto dell'appalto concerneva un unico livello di progettazione definitiva-esecutiva; di tal che, l'omissione di un livello di progettazione avrebbe determinato il venir meno di taluni elaborati progettuali rientranti nel livello omesso.

In relazione al primo oggetto di censura, l'ANAC osserva di non poter ritenere condivisibili le considerazioni svolte dalla stazione appaltante relativamente all'esclusione della fase della indagine di mercato dal *genus* "procedura di gara". **Come più volte ribadito dal CNI, già in presenza dell'indagine di mercato rileva l'obbligo per la stazione appaltante di riportare nei documenti di gara il procedimento adottato per la determinazione del corrispettivo.** Tale principio risulta statuito non solo dalle Linee Guida n. 1 ("*Per motivi di trasparenza e correttezza è obbligatorio riportare nella documentazione di gare il procedimento adottato per il calcolo dei compensi posti a base di gara* […]"), ma anche dalle Linee Guida n. 4, in base alle quali l'avviso di avvio dell'indagine di mercato indica almeno il valore dell'affidamento, senza poter prescindere dall'allegazione del calcolo dei compensi che saranno posti a base d'asta nell'ottica di garantire la massima trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa.

Ad abundatiam, la stessa ANAC, con delibera n. 205 del 27 aprile 2022, aveva ribadito "*la necessità di indicare, anche nell'avviso che precede la procedura negoziata, le modalità di calcolo dei corrispettivi per i predetti servizi*", ancorandola ai criteri previsti nel D.M. 27 giugno 2016; **in assenza di una siffatta chiara indicazione delle modalità di calcolo del corrispettivo, i professionisti non potrebbero avanzare una candidatura consapevole.** Fermo quanto argomentato in merito all'applicabilità del decreto parametri, il Comune di Pesaro sosteneva di aver determinato un importo inferiore a quello indicato dal CNI, ritenendo che alcuni corrispettivi riferibili agli elaborati del progetto definitivo potevano ritenersi assorbiti dagli analoghi elaborati del progetto esecutivo.

Sul punto, però, il Comunicato del Presidente ANAC del 3 febbraio 2021 risulta essere di assoluta chiarezza nel prevedere la possibilità di derogare all'obbligo di applicazione del decreto parametri in fase di calcolo del corrispettivo ~~ma~~ esclusivamente in presenza di una motivazione adeguata che ne giustifichi lo scostamento dal decreto che, però, deve sempre rappresentare l'unico "bussola" di riferimento per le stesse stazioni appaltanti.

In caso contrario, la riduzione della base di calcolo motivata da mere motivazioni economiche comporterebbe un decremento delle qualità prestazionali e tecniche, con un conseguente pregiudizio del principio dell'equo compenso.

Infine, sul punto, come da poco statuito con Comunicato del Presidente ANAC dell'11 maggio 2022, **"*quando la stazione appaltante omette livelli di progettazione, non sopprime gli stessi, ma li unifica al livello successivo che, come espressamente prescritto dal comma 4, art. 23, deve contenere tutti gli elementi previsti per il livello omesso, al fine di salvaguardare la progettazione*".** Difatti, "*ai fini del calcolo del compenso da riconoscere*

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI Protocollo U-

al progettista, la stazione appaltante deve tenere conto di tutte le prestazioni richiesta per l'espletamento dell'incarico oggetto dell'affidamento, anche se riconducibili a livelli di progettazione omessi. Diversamente opinando, si incorrerebbe nella violazione del principio dell'equo compenso […]" (si veda la circolare CNI n. 845/2022, presente sul sito Internet istituzionale).

In conclusione, l'Autorità Nazionale Anticorruzione – nel fare proprie tutte le argomentazioni del Consiglio Nazionale degli Ingegneri – ha invitato il Comune di Pesaro ad uniformarsi ai seguenti principi di massima destinati a garantire maggiore chiarezza sia ai professionisti che alle stazioni appaltanti tutte:

1) obbligo per le stazioni appaltanti di allegare il calcolo del corrispettivo formulato sulla base del decreto parametri già in fase di indagine di mercato;
2) nel caso di omissione di un livello di progettazione, il livello non omesso deve contenere tutti gli elementi previsti per il livello omesso, al fine di salvaguardare la progettazione; e quindi nella determinazione del corrispettivo vanno considerate anche le aliquote e le prestazioni del livello omesso.

Come di consueto, siamo con la presente a chiederTi la massima diffusione possibile della presente circolare e relativi allegati alle stazioni appaltanti presenti sul territorio.

RingraziandoTi anticipatamente per la fattiva collaborazione, porgiamo cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(Ing. Angelo Valsecchi)

IL PRESIDENTE
(Ing. Armando Zambrano)

Allegato:

- Atto del Presidente ANAC 28 luglio 2022 n. 61626.

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI Protocollo U-rsp/10127/2022 del 06/10/2022

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Presidente

Al Comune di Pesaro
c.a. del Dirigente del Servizio Opere pubbliche
[... OMISSIS ...]

PEC: [... OMISSIS ...]

p.c. al CNI Consiglio Nazionale Ingegneri
c.a del Presidente [... OMISSIS ...]

PEC: [... OMISSIS ...]

Fasc. Anac n 2666/2022
Oggetto

"Manifestazione di interesse per procedura negoziata per l'affidamento di servizio di progettazione definitiva - esecutiva e coordinamento della sicurezza in fase di progettazione relativamente a lavori di realizzazione di un edificio adibito a polo di infanzia mediante demolizione e ricostruzione della scuola dell'infanzia di via Rigoni nell'ambito del PNRR finanziato dall'Unione Europea - NextGenerationEU". Importo onorario euro 156.621,88. Nota di definizione dell'istruttoria ex art. 21 del Regolamento di vigilanza.

Con riferimento alla procedura in oggetto, risulta acquisita al prot. n. 39675 del 24.05.2022 la comunicazione del Consiglio Nazionale Ingegneri, indirizzata anche nei riguardi di codesta Stazione appaltante, con la quale - nel premettere che "*negli appalti per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura le stazioni appaltanti sono obbligate ad applicare il decreto "Parametri" (D.M. 17 giugno 2016) per la determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara*" – si rileva che *"…. nonostante il bando faccia riferimento ai criteri del D.M. 17/06/2016 per il calcolo del corrispettivo a base di gara, tale corrispettivo non risulta coincidere con l'importo calcolato secondo detti parametri, come è possibile verificare dal documento in allegato*".

In riferimento a tale comunicazione, è pervenuto il riscontro di codesta Amministrazione comunale di Pesaro, acquisito al prot. n. 42370 del 03.06.2022 con il quale risulta precisato in via preliminare che *"…….il Servizio Opere Pubbliche del Comune di Pesaro ha pubblicato sul portale telematico "Gare e Appalti" un Avviso di indagine di mercato ai fini del successivo espletamento della procedura negoziata per l'affidamento di servizi in oggetto, volto a verificare la presenza di eventuali operatori economici dotati della idonea professionalità. Tale avviso, preordinato quindi a conoscere gli operatori interessati a partecipare alla selezione per lo specifico affidamento, non costituisce "procedura di gara", la quale avrebbe comportato l'obbligo di riportare nei documenti di gara il procedimento adottato per la determinazione dell'importo del corrispettivo*".

Risulta inoltre rilevato, tra l'altro, che *"…… l'oggetto dell'appalto concerne un unico livello di progettazione "definitiva-esecutiva", così come si evince dall'oggetto dell'Avviso*", con la precisazione di avere rinvenuto "*la presenza di refusi - per meri errori materiali - circa la descrizione dei servizi di progettazione in oggetto non avendo chiaramente esplicitato che l'attività di progettazione in questione è costituita da un unico livello di progettazione definitiva-esecutiva. Per tale ragione la scrivente Amministrazione si sta riservando di adottare gli opportuni adempimenti".*

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI Protocollo U-rsp/10127/2022 del 06/10/2022

Relativamente al procedimento di calcolo del corrispettivo adottato, risulta riferito da codesta Amministrazione che esso *"...è stato predisposto da questa Amministrazione, in ragione della necessità di rispettare i tempi del finanziamento - che già stanno decorrendo - e dei limiti delle risorse economiche disponibili nel Quadro economico (QE) dell'intervento (approvato con Delibera di Giunta comunale n. 104/2021) mediante foglio Excel, che si allegherà in fase di procedura negoziata agli operatori individuati a seguito di indagine di mercato*", con il richiamo alla giurisprudenza in materia in tema di scostamento rispetto alle sopra citate tabelle del D.M. 17/06/2016 e al Comunicato del Presidente di ANAC del 3 febbraio 2021.

Risulta inoltre precisato che *"..... questa Amministrazione ha stabilito di predisporre una progettazione definitiva-esecutiva omettendo un livello di progettazione ai sensi dell'art. 23 comma 4 del D.Lgs. n. 50/2016, determinando conseguentemente gli elaborati progettuali necessari per la definizione di tale servizio di progettazione*" e che *"l'importo calcolato da codesto Consiglio giunge ad un importo diverso in quanto questo considera alcune prestazioni che non sono richieste da questa Amministrazione quali, ad esempio e in modo non esaustivo: a) QbII.03 - Disciplinare descrittivo e prestazionale: documento non è necessario in quanto i contenuti saranno espressi nel Capitolato speciale d'appalto - parte 2 - specifiche tecniche considerato al QbIII.03; b) QbII.05 - Elenco prezzi unitari, analisi prezzi, CME QE: viene assorbito dagli analoghi elaborati di progetto esecutivo QbIII.05;..... e) QbII.17 - Progettazione integrale coordinata: viene assorbito dalla analoga prestazione del progetto esecutivo QbIII.06 calcolata sull'importo complessivo dell'opera; ..... h) QbII.23 - Aggiornamento delle prime indicazioni e prescrizioni per la redazione del PSC: non viene redatto in quanto si redige direttamente il PSC nel progetto esecutivo considerato al QbIII.07 e calcolato sull'importo complessivo delle opere".*

In conclusione codesta Amministrazione afferma che "*fermo restando quanto detto riguardo ai refusi per meri errori materiali presente sull'Avviso di indagine di mercato, in merito al quale – si ribadisce – la Scrivente si riserva di adottare gli opportuni provvedimenti; alla luce di quanto sopra esposto, il Comune di Pesaro si riserva di effettuare le opportune valutazioni in fase di definizione delle modalità di gara e di avvio alla procedura negoziata in argomento*".

In relazione a quanto esposto - nel prendere atto di quanto riferito da codesto Ente in merito alla presenza di refusi "...*non avendo chiaramente esplicitato che l'attività di progettazione in questione è costituita da un unico livello di progettazione definitiva-esecutiva"* e della manifestata volontà di apportare gli opportuni e necessari provvedimenti – si osserva in primo luogo di non ritenere condivisibile le considerazioni svolte relativamente all'obbligo di riportare nell'ambito dell'avviso in esame il procedimento adottato per la determinazione dell'importo del corrispettivo, laddove codesta Amministrazione rileva che tale".... *avviso, preordinato quindi a conoscere gli operatori interessati a partecipare alla selezione per lo specifico affidamento, non costituisce "procedura di gara", la quale avrebbe comportato l'obbligo di riportare nei documenti di gara il procedimento adottato per la determinazione dell'importo del corrispettivo*".

In merito alla determinazione del corrispettivo, si richiama, in primo luogo, il contenuto delle Linee Guida n. 1 dell'ANAC, in tema di "Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria", ove si legge che "*Per quanto riguarda la prima operazione, al fine di determinare l'importo del corrispettivo da porre a base di gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura e gli altri servizi tecnici, occorre fare riferimento ai criteri fissati dal decreto del Ministero della giustizia 17 giugno 2016 (Approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle*

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI Protocollo U-rsp/10127/2022 del 06/10/2022

prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell'art. 24, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016)" e che "*Per motivi di trasparenza e correttezza è obbligatorio 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. Ciò permette ai potenziali concorrenti di verificare la congruità dell'importo fissato, l'assenza di eventuali errori di impostazione o calcolo*". La previsione risulta ribadita nel Comunicato del Presidente dell'Autorità del 3 febbraio 2021, ove si legge che "*Il procedimento adottato per il calcolo dell'importo posto a base di gara, inteso come elenco dettagliato delle prestazioni e dei relativi corrispettivi, deve essere sempre riportato nella documentazione di gara, indipendentemente dall'applicazione della deroga*".

Sul punto si richiama, altresì, il contenuto delle Linee guida n. 4 dell'Autorità, laddove si richiede che "*L'avviso di avvio dell'indagine di mercato indica almeno il valore dell'affidamento, gli elementi essenziali del contratto, i requisiti di idoneità professionale, i requisiti minimi di capacità economica/finanziaria e le capacità tecniche e professionali richieste ai fini della partecipazione, il numero minimo ed eventualmente massimo di operatori che saranno invitati alla procedura, i criteri di selezione degli operatori economici, le modalità per comunicare con la stazione appaltante*", rilevando che, ai fini della corretta indicazione del valore dell'affidamento, non si possa prescindere dall'allegazione del calcolo dei compensi che saranno posti a base d'asta nell'ottica di garantire la massima trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa. Ciò, tenuto conto della necessità di assicurare una reale ed effettiva consultazione nel mercato di riferimento, rendendo note le prestazioni richieste nell'ambito dello sviluppo della progettazione ed i medesimi parametri che saranno utilizzati nell'ambito della procedura negoziata, consentendo, già in fase della manifestazione di interesse, ai potenziali concorrenti di verificare la congruità dell'importo fissato e l'interesse alla partecipazione.

Tali considerazioni risultano confermate da ultimo dall'Autorità, secondo cui "*Tale indirizzo, con riguardo ai servizi di architettura e ingegneria, tenuto conto delle considerazioni svolte in precedenza, deve essere letto come necessità di indicare, anche nell'avviso che precede la procedura negoziata, le modalità di calcolo dei corrispettivi per i predetti servizi. Ciò in quanto, se la determinazione dei corrispettivi professionali non deve essere effettuata in via forfettaria dalla stazione appaltante ma deve essere ancorata alle tariffe di cui al d.m. citato quali "punto di partenza di ogni determinazione sui corrispettivi dovuti ai professionisti" (Cons. Stato, cit.), in ottica di trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa deve ritenersi che tale necessità valga altresì per la fase prodromica alla procedura negoziata, posto che il relativo avviso – che deve indicare l'importo della prestazione – deve consentire ai potenziali concorrenti di verificare la congruità dell'importo fissato e valutare la convenienza della prestazione ai fini della partecipazione alla procedura negoziata*" e che "*La finalità dell'avviso sopra indicato, infatti, è quella di individuare gli operatori economici che sulla base delle informazioni in esso contenute e del relativo corrispettivo, possono proporre la loro candidatura per la partecipazione alla procedura selettiva. Dunque, in assenza di una chiara indicazione delle modalità di calcolo del corrispettivo ivi indicato, i professionisti interessati non potrebbero avanzare una candidatura consapevole*" (cfr. Delibera n. 205 del 27 aprile 2022).

Fermo restando quanto esposto, con riferimento ai criteri di calcolo adottati per la determinazione del corrispettivo, codesta Amministrazione – nel rilevare la possibilità di discostarsi dai parametri del DM 17.06.2006 - ha addotto di avere determinato un importo inferiore a quello indicato nella segnalazione del CNI, rilevando che quest'ultimo considererebbe *"…. alcune prestazioni che non sono richieste da*

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI Protocollo U-rsp/10127/2022 del 06/10/2022

questa Amministrazione", ritenendo nella sostanza che alcuni corrispettivi riferibili agli elaborati del progetto definitivo potevano ritenersi assorbiti dagli analoghi elaborati del progetto esecutivo.

Sul punto – nel richiamare *in primis* il Comunicato del Presidente del 3 febbraio 2021 – si rileva, riguardo alla possibilità di discostarsi dal citato DM, 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*"; ciò nell'ottica di assicurare comunque la qualità delle prestazioni tecniche e la correttezza delle procedure di gara in relazione alla corretta determinazione delle soglie di valore dell'appalto. Tale esigenza potrebbe ritenersi pregiudicata in presenza di riduzioni della base di calcolo operate sulla scorta di motivazioni collegate, ad esempio, come riferito da codesta Stazione appaltante, ai "*… limiti delle risorse economiche disponibili nel Quadro economico (QE) dell'intervento",* non strettamente inerenti alle caratteristiche delle prestazioni, con possibile pregiudizio del principio dell'equo compenso.

Inoltre, con riferimento all'ulteriore profilo, in merito alla completezza delle voci del corrispettivo in considerazione dell'omissione di un livello di progettazione, si richiama il Comunicato del Presidente dell'11 maggio 2022 recante "*Indicazioni in merito al calcolo dell'importo a base di gara per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria, nel caso di omissione dei livelli di progettazione ai sensi dell'articolo 23, comma 4, del codice dei contratti pubblici*".

Con tale pronunciamento è stato chiarito che *"….quando la stazione appaltante omette livelli di progettazione, non sopprime gli stessi, ma li unifica al livello successivo che, come espressamente prescritto dal comma 4 dell'articolo 23, deve contenere tutti gli elementi previsti per il livello omesso, al fine di salvaguardare la qualità della progettazione*", con l'ulteriore precisazione che "*Ai fini del calcolo del compenso da riconoscere al progettista, la stazione appaltante deve tenere conto di tutte le prestazioni richieste per l'espletamento dell'incarico oggetto dell'affidamento, anche se propriamente riconducibili ai livelli di progettazione omessi. Diversamente opinando, si incorrerebbe nella violazione del principio dell'equo compenso, volto a garantire una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità della prestazione, in ottemperanza all'articolo 36 della Costituzione*", dandosi ulteriormente evidenza che "*la fusione dei livelli progettuali, infatti, non comporta il riassorbimento della remunerazione della prestazione riconducibile ai livelli omessi in quella della corrispondente prestazione svolta a livello esecutivo. Ciò, in quanto le voci di parcella computate al livello esecutivo tengono conto delle prestazioni già svolte nelle precedenti fasi progettuali e, pertanto, non sono idonee, da sole, a remunerare tutte le prestazioni occorrenti per una compiuta definizione progettuale*".

Si fa riferimento, ad esempio, all'elaborazione delle prestazioni connesse, tra l'altro, al computo metrico estimativo, la cui remunerazione è collegata alle aliquote previste rispettivamente nell'ambito del progetto definitivo QbII.05 e nel progetto esecutivo QbIII.03; limitare il calcolo della parcella alle aliquote previste nel progetto esecutivo, inferiori a quelle previste nel definitivo, come evidenziato da codesta Stazione appaltante, comporta una sottostima del corrispettivo in violazione del principio dell'equo compenso, a discapito della qualità della progettazione, quale criterio ispiratore del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici.

Sul punto, va al contempo osservato che nel medesimo Comunicato del Presidente è stato precisato che "*Fa eccezione il caso in cui, per la prestazione riconducibile al livello esecutivo, sia previsto un parametro*

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI Protocollo U-rsp/10127/2022 del 06/10/2022

"Q" più elevato rispetto a quello riferito alle medesime prestazioni eseguite nei livelli di progettazione inferiori" e che "*Nel calcolo dell'importo a base di gara, le stazioni appaltanti devono considerare, altresì, che alcune particolari prestazioni potrebbero ripetersi in maniera sostanzialmente identica nelle varie fasi progettuali, richiedendo soltanto modesti approfondimenti nelle fasi successive. In tali casi occorre, quindi, considerare che la remunerazione della prestazione professionale per ciascuna fase progettuale potrebbe comportare una sovrastima della parcella*".

E' evidente che codesta stazione appaltante, ritenendo, tra l'altro, assorbiti taluni elaborati del progetto definitivo dagli analoghi elaborati del progetto esecutivo non dà conto della corretta attuazione dei predetti principi già espressi dall'Autorità, opportunamente richiamati nella presente.

Pertanto, alla luce di quanto esposto ed in attuazione del relativo deliberato consiliare in data 20.07.2022 – nel confermare i profili di anomalia, in merito alla mancata allegazione del procedimento adottato per il calcolo dei compensi da porre a base di gara, nonché in merito alla mancata congruenza del corrispettivo rispetto ai parametri del DM 2016 in assenza di adeguata motivazione correlata alle circostanze strettamente inerenti alle caratteristiche delle prestazioni da svolgersi - si invita codesta Amministrazione comunale di Pesaro, a tener conto delle suesposte considerazioni ai fini del corretto espletamento della procedura, richiedendo di far conoscere, nell'esercizio del potere di vigilanza ex art. 213, comma 3 del d.lgs. 50/2016, le determinazioni finali che si intenderanno assumere nello sviluppo della procedura.

Ai sensi dell'art. 213, comma 13, del d.lgs. n. 50/2016, si indica, per il riscontro, da far pervenire mediante la redazione di relazione illustrativa corredata dalla necessaria documentazione, il termine di venti (20) giorni, decorrenti dal ricevimento della presente comunicazione, quale attestato dall'avviso di ricevimento della posta certificata.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Atto firmato digitalmente il 27 luglio 2022