

## DELIBERAZIONE n. 22

del 5 febbraio 2003.

**Oggetto:** Segnalazione di procedura di gara irregolare indetta dalla Provincia di Ancona – Bando di gara per pubblico incanto per l'appalto della progettazione esecutiva delle strutture e degli impianti e per l'esecuzione dei lavori di realizzazione della nuova sede dell'Istituto di Stato Alberghiero di Loreto

**Esponente:** ANCE di Teramo

**Stazione appaltante:** Provincia di Ancona (AN)

**Rif. Normativo:** [art. 19 comma 1 lettera b\)](#) Legge n° 109/94 e s.m. come integrato dalla Legge [n°166/2002](#), [art.140](#) DPR 554/99, [art. 3](#) commi 1 e 8 ed [art.18](#) comma 7 del DPR n°34/2000

VISTA la legge quadro sui lavori pubblici 11/2/1994, n.109 e s.m. ;

VISTO il regolamento generale sui lavori pubblici approvato con D.P.R. 21/12/1999, n.554;

**VISTA la relazione redatta dal Servizio Ispettivo;**

### Considerato in fatto

L'esposto in argomento riguarda un bando di gara avente per oggetto la progettazione esecutiva delle strutture e degli impianti e la esecuzione dei lavori relativi alla nuova sede dell'Istituto Alberghiero di Loreto bandito dall'amministrazione provinciale di Ancona sulla base di un progetto definitivo approvato nel settembre 2002.

Il sistema di realizzazione del lavoro pubblico utilizzato è quello dell'appalto integrato, regolato dall'[art.19 comma 1](#) lettera b) come integrato dalla legge n°166/2002, con scelta del contraente mediante pubblico incanto con criterio di aggiudicazione basato sul prezzo più basso determinato mediante ribasso sull'importo dei lavori posto a base di gara pari ad € 4.467.071.071,99, esclusi gli oneri di sicurezza non soggetti a ribasso pari ad euro 102.134,50. L'importo della progettazione esecutiva, non soggetto a ribasso, risulta pari ad euro 38.335,71.

Il bando di gara prevede, quali requisiti specifici comprovanti la qualificazione per la prestazione di progettazione e costruzione, il possesso di attestazioni, rilasciate da SOA autorizzate, relative alle categorie OS3, OS21, OS28 ed OS30 per classifiche pari ai relativi importi ovvero, per i concorrenti non in possesso di tutte o parte delle attestazioni, il possesso dei requisiti, da parte di progettista individuato in sede di offerta ovvero associato al concorrente, rappresentati dall'aver eseguito negli ultimi tre anni almeno un progetto equivalente riguardante lavori riferibili a ciascuna delle quattro categorie specializzate menzionate per importi almeno pari a quelli previsti nel lavoro in oggetto.

L'importo complessivo dei lavori risulta essere così distinto per categorie:

OG1 (prevalente)	1.670.014,36 €
OS3 (scorporabile)	171.575,62 €
OS21 (scorporabile)	249.840,55 €
OS28 (scorporabile)	325.473,16 €
OS30 (scorporabile)	341.086,52 €
OS6 (scorporabile)	1.011.437,49 €
OS7 (scorporabile)	544.349,26 €
OS8 (scorporabile)	181.556,91 €

L'esponente contesta due passaggi della procedura di appalto in argomento riferibili in prima istanza alla ammissibilità del ricorso allo strumento dell'appalto integrato, considerata la natura specifica dei lavori che evidenzerebbe una componente tecnologica ed impiantistica di incidenza inferiore al 60% previsto dalla norma, ed in subordine, qualora ritenuta ammissibile la procedura prescelta dall'amministrazione, i requisiti di qualificazione previsti nel bando per la prestazione di progettazione e costruzione laddove viene chiesto ai concorrenti di dimostrare il possesso, oltre ai requisiti per la *esecuzione* per la categoria prevalente OG1 classifica V, anche della qualificazione per prestazione di *progettazione e costruzione* relative alle categorie OS3, OS21, OS28 ed OS30 per classifiche pari ai relativi importi.

L'ANCE sostiene che in base a quanto disposto dal comma 7 dell'[art.18](#) del DPR 34/2000, per la qualificazione necessaria a realizzare lavori pubblici affidati in appalto integrato, il requisito dell'idoneità tecnica è dimostrato dalla presenza di uno staff tecnico di laureati e diplomati e che pertanto la qualificazione per la progettazione e costruzione è svincolata dal possesso delle relative categorie di esecuzione dei lavori del DPR 34/2000 essendo subordinata alla sola presenza di uno staff tecnico adeguato. Nel caso in esame, ammontando la prestazione di progettazione a € 38.335,71, non sussisterebbero le condizioni per richiedere ai ricorrenti, in possesso dell'attestazione di progettazione e costruzione, i requisiti di cui all'[art.63](#) comma 1 lett. o) del DPR 554/99 come risulterebbe confermato nel punto G) della Determinazione di questa Autorità n° [27 del 16/10/2002](#).

L'esame della documentazione acquisita in fase istruttoria ha evidenziato quanto segue:

§ Motivazioni che hanno condotto all'appalto integrato

La stazione appaltante ha ritenuto di poter ricorrere allo strumento dell'appalto integrato ravvisando specifiche caratteristiche di complessità nell'opera in progetto quali:

1. esigenza di impianti particolarmente sofisticati per garantire prestazioni di eccellenza all'opera (impianti di sicurezza, di illuminazione, di riscaldamento, di trasmissione di energia elettrica)
2. elevata qualità ambientale mediante previsione di impianti di ricambio d'aria e di difesa dall'irraggiamento solare diretto;
3. adozione di accorgimenti volti a contenere i costi energetici mediante utilizzazione di materiali con particolari caratteristiche di isolamento termico (polistirene e calcestruzzo cellulare anziché murature a cassetta tradizionali) e pannelli solari per l'approvvigionamento di acqua calda;
4. adozione di materiali biocompatibili con elevate prestazioni di isolamento dall'umidità;
5. strutture in elevazione rispondenti ai requisiti previsti per una zona sismica di II categoria quale è classificato il sito in esame;
6. strutture in fondazione, che oltre a rispondere a requisiti antisismici, consentono l'efficace trasferimento dei carichi al terreno che presenta caratteristiche geotecniche scarse con necessità di realizzare drenaggi profondi.

L'amministrazione dichiara, facendo riferimento alle definizioni dell'[art.2](#) lettera h) del DPR 554/99 che individua peculiarità delle opere ed impianti di speciale complessità o di particolare rilevanza sotto l'aspetto tecnologico secondo le definizioni contenute negli [art. 17](#) commi [4](#) e [13](#), [art. 20 comma 4](#) ed [art. 28 comma 7](#) della legge quadro, che le categorie e le classi riferibili alla componente tecnologica dell'opera in esame sono le seguenti:

§ Art.2 lett. h) punto 1 (utilizzo di materiali e componenti innovativi)

<b>Categoria (ex DPR 34/2000)</b>	<b>Descrizione categoria</b>	<b>Tipologia opere di contenuto tecnologico</b>	<b>Importo in euro</b>	<b>Incidenza percentuale su totale</b>
OS3	Impianti idrico sanitari, cucine, lavanderie	Impianto antincendio ed idrico sanitario	171.575,62	3,76%
OS28	Impianti termici e di condizionamento	Impianto a pannelli solari per acqua calda	325.473,16	7,12%
OS30	Impianti elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	Impianto elettrico	341.086,52	7,46%
OS6	Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e	Finestre e facciate continua a taglio	386.236,62	8,45%

	ferrosi	termico		
OS7	Finiture di opere generali di natura edile	Muratura in calcestruzzo cellulare	133.416,21	2,92%
OS8	Finiture di opere generali di natura tecnica	Lastre di polistirene accoppiate a muratura	91.819,03	2,00%
OS4	Impianti elettromeccanici trasportatori	Impianto ascensori	53.072,62	1,16%

§ [Art.2 lett. h\) punto 3](#) (esecuzione in luoghi che presentano particolari problematiche geotecniche, idrauliche, geologiche e ambientali)

Categoria (ex DPR 34/2000)	Descrizione categoria	Tipologia opere di contenuto tecnologico	Importo in euro	Incidenza percentuale su totale
OG1	Edifici civili ed industriali	Struttura in c.a. antisismica, giunti antisismici e trincee drenanti	1.180.043,12	25,82%
OS21	Opere strutturali speciali	Fondazioni su pali	249.840,55	5,47%

Secondo le precedenti valutazioni condotte dalla stazione appaltante la componente tecnologica presente nell'opera, presentando un'incidenza superiore al 60% prevista dalla normativa vigente, consentirebbe il ricorso alla procedura di appalto integrato secondo le previsioni dell'[art. 19 comma 1](#) lettera b) come modificato ed integrato dalla legge [n°166/2002](#).

§ [Qualificazione richiesta ai partecipanti relativamente alle categorie OS3,OS21,OS28 ed OS30](#)

La stazione appaltante evidenzia come la progettazione esecutiva richiesta risulti limitata alle sole categorie OS3-classifica I, OS21-classifica I, OS28-classifica II ed OS30-classifica II e che pertanto sono state richieste le qualificazioni per prestazioni di progettazione per le suddette quattro categorie interpretando la disposizione formulata dall'[art.3 comma 1](#) del DPR. 34/2000 che recita *"...le imprese sono qualificate...per prestazioni di progettazione e costruzione, e classificate nell'ambito delle categorie loro attribuite, secondo gli importi di cui al comma 4"* ritenendo che il legislatore ha inteso richiedere, riferendo l'attestazione di qualificazione a specifiche categorie di lavorazioni, che l'impresa sia in grado congiuntamente di progettare e costruire dette lavorazioni.

#### Considerato in diritto:

Nel merito dei due aspetti del bando oggetto di segnalazione di rileva quanto segue:

§ [Ammissibilità delle condizioni per il ricorso alla procedura di appalto integrato](#)

Preliminarmente si osserva che il riferimento richiamato dalla stazione appaltante all'[art.2](#) lettera h) del DPR 554/99 per definire le categorie e classifiche delle opere che possono ritenersi di particolare complessità e rilevanza dal punto di vista tecnologico non è riconducibile dalla norma alle previsioni dell'[art.19 comma 1](#) lettera b) della legge quadro, regolante la procedura di appalto integrato, ma espressamente a quelle dell'[art.17 commi 4 e 13](#), dell'[art.20 comma 4](#) e dell'[art.28 comma 7](#) della medesima legge. Tali norme prevedono, in caso di opere ricadenti nella definizione data dall'[art.2](#) lettera h) del regolamento, il ricorso a progetti integrali ([comma 4 art.17](#)), richiedenti pluralità di competenze professionali in relazione alla complessità dell'opera, a concorsi di progettazione e di idee ([comma 13 art.17](#)), alla procedura di appalto concorso ([comma 4 art.20](#)) ed in ultimo l'obbligatorietà del collaudo per tali tipologie di opere ([comma 7 art.28](#)). In buona sostanza la ricorrenza di opere con tali caratteristiche fornisce alla stazione appaltante la possibilità di ricorrere a qualificati contributi professionali esterni nelle fasi di progettazione, precedenti la progettazione esecutiva, nelle quali devono essere confrontate soluzioni alternative, che, nel caso di opere complesse, non può prescindere dal contributo in termini di *know-how* tecnologico acquisibile dagli operatori del settore mediante il relativo coinvolgimento nelle fasi delle scelte propedeutiche alla progettazione esecutiva.

La norma prevede invece il ricorso all'appalto integrato, consistente nella progettazione esecutiva e nella esecuzione dei lavori, nel caso in cui i lavori presentino una componente tecnologica o impiantistica incidente per più del 60% del valore dell'opera. In tale ricorrenza la stazione appaltante può procedere a gara d'appalto sulla base del progetto definitivo richiedendo all'aggiudicatario il progetto esecutivo dell'opera e la relativa realizzazione ([art.19 comma 1](#) lettere b e b bis della legge quadro come integrata dalla L. [n°166/2002](#)).

Nel caso in esame si rileva innanzitutto come formalmente venga richiesta nel bando la progettazione esecutiva delle strutture e degli impianti, che dovrebbe pertanto ritenersi completa e comprendente tutte le categorie di

lavoro previste nell'appalto, mentre la qualificazione per prestazione di progettazione viene richiesta esclusivamente per quattro categorie specializzate il cui importo presenta un'incidenza del 23,8% rispetto al costo complessivo dell'opera. Sulla stessa base viene stimato l'importo dei servizi di progettazione che assume pertanto un valore limitato rispetto a quello che si renderebbe necessario per una progettazione esecutiva completa delle strutture e degli impianti.

Si deve pertanto constatare come la stazione appaltante abbia ritenuto necessario acquisire la progettazione esecutiva, e quindi le relative qualificazioni, delle sole opere rientranti nelle suddette categorie che riguardano esclusivamente l'impianto antincendio e idrico-sanitario (importo completo OS3), le fondazioni su pali (OS21 importo completo), l'impianto termico e pannelli solari (OS28 importo completo) e l'impianto elettrico (importo completo OS30). Tale circostanza appare del tutto anomala nel momento in cui il progetto posto a base di gara, precedentemente approvato, costituito dal progetto definitivo-esecutivo architettonico e dal progetto definitivo delle strutture e degli impianti, necessita del successivo sviluppo progettuale esecutivo delle strutture e degli impianti. La completezza della progettazione esecutiva risponderebbe infatti, oltre al principio di unitarietà e completezza fissato dalle norme, anche alla necessità di integrazione specialistica delle varie categorie di lavoro delle quali è costituita l'opera, principio peraltro invocato dalla stessa stazione appaltante per giustificare il ricorso all'appalto integrato (elevata complessità di funzionamento d'uso o necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la funzionalità, data dalla coesistenza di molteplici dotazioni impiantistiche - rif. [art.2](#) lettera h punto 4 del DPR 554/99).

Si deve ritenere quindi che l'amministrazione abbia effettuato una parzializzazione arbitraria della prestazione di progettazione esecutiva dell'opera in difformità ai principi dettati dalle norme e dalla tecnica.

Circa la ricorrenza delle condizioni per il ricorso all'appalto integrato si osserva nel merito delle motivazioni addotte dalla stazione appaltante che l'incidenza della componente impiantistica e tecnologica assume un valore superiore al 60% unicamente per effetto del consistente contributo dato dalle strutture in elevazione da realizzare in zona sismica di seconda categoria quale quella in esame (incidenza della categoria pari a circa il 25%). L'esame del computo metrico evidenzia come le voci di prezzo considerate riguardino essenzialmente calcestruzzi, acciai e casseforme che devono ritenersi sicuramente lavorazioni di tipo ordinario, non presentando necessità di particolari tecnologie, ma esclusivamente una qualificata progettazione esecutiva ed una corretta esecuzione da parte dell'appaltatore con un qualificato controllo delle caratteristiche dei materiali e della posa in opera da parte della direzione dei lavori.

Appare evidente come senza tale contributo la componente impiantistica e tecnologica si riduca notevolmente ponendosi ampiamente al di sotto della soglia fissata dalla norma (35% contro il 60%) per il ricorso all'appalto integrato.

Secondariamente appaiono improprie le classificazioni di elevato contenuto tecnologico dato ad alcune finiture ed alle fondazioni su pali in considerazione del fatto che esse presentano caratteristiche ormai divenute ordinarie circostanza questa confermata dal fatto che esse non sono incluse nella prestazione di progettazione esecutiva richiesta (la mancata richiesta pare corroborata dalla esistenza di un progetto architettonico esecutivo approvato nel quale le finiture vengono generalmente ricomprese).

Alla luce di quanto osservato appare difforme dalle previsioni di legge la scelta dell'amministrazione di ricorrere allo strumento dell'appalto integrato non ravvisando nelle motivazioni addotte la ricorrenza delle condizioni previste dalle norme.

#### § Qualificazione richiesta ai partecipanti relativamente alle categorie OS3,OS21,OS28 ed OS30

Si rileva preliminarmente che venendo meno le condizioni per il ricorso all'appalto integrato la questione non risulta nella sostanza rilevante ma appare comunque opportuno formulare una interpretazione di tale aspetto subordinato evidenziato nella segnalazione.

A tal proposito si osserva che il quesito trova risposta in quanto recentemente indicato da questa Autorità con determinazioni del 16/10/2002 [n. 27](#) e del 18/12/2002 [n. 31](#) nelle quali ha fornito i necessari chiarimenti in ordine al sistema di qualificazione, al divieto di subappalto e all'appalto integrato alla luce delle modifiche introdotte dalla recente legge n°166/2002 determinando che:

§ la disposizione di legge comporta che la qualificazione per progettazione ed esecuzione in una certa categoria e classifica non fornisce alcuna attestazione di aver espletato in precedenza l'attività di progettazione nella specifica o nelle specifiche categorie che costituiscono l'intervento cui si riferisce l'appalto integrato.

§ in relazione a tali limiti il legislatore ha introdotto con la legge [n°166/2002](#) il [comma 1 ter all'art.19](#) della legge quadro contenente una specifica disciplina relativa alla partecipazione di imprese ad appalti integrati. In tal senso ha precisato che la partecipazione alla gara è subordinata al possesso di requisiti progettuali previsti nel

bando di gara oppure dell'avvalersi di progettisti indicati nell'offerta o associati precisando che i requisiti da richiedere al progettista (impresa o professionista associato) sono quelli previsti al [titolo IV](#) del DPR 554/99.

§ Per effetto delle due preliminari condizioni si deve ritenere pertanto che risulti discriminante, al fine della definizione dei requisiti da richiedere, il superamento o meno della soglia di 100.000 € per i servizi di progettazione con conseguenza che al di sopra di tale soglia debbono essere richiesti, oltre alla qualificazione di progettazione e costruzione, gli specifici requisiti fissati dal [titolo IV capo V](#) del DPR 554/99 caratterizzati per le categorie e classi di importo previsti in progetto, mentre al di sotto il solo possesso di qualificazione di progettazione e costruzione deve ritenersi condizione necessaria e sufficiente per la partecipazione alla gara .

Nel caso in esame, risultando l'importo inferiore alla soglia di 100.000 €, dovrebbe pertanto essere richiesta ai concorrenti la semplice attestazione di qualificazione per progettazione e costruzione.

in base a quanto sopra considerato

### **Il Consiglio**

- \* accerta che per i motivi esposti nei precedenti considerato, l'Ente, nell'ambito della procedura in argomento, non ha operato in conformità delle norme sancite dall'[art.19 comma 1](#) lettere b e b bis della Legge n°109/94 come modificata dall'[art.7](#) comma 6 lett. l) della L. n°166/2002, regolanti i requisiti per il ricorso alla procedura di appalto integrato;
- \* invita l'Amministrazione a riconsiderare la procedura adottata alla luce dei rilievi formulati con richiesta di informativa sulle conseguenti determinazioni assunte nel termine di trenta giorni;
- \* manda al Servizio Ispettivo per le comunicazioni di rito.

**Il Relatore**

**Il Presidente**

[Torna su](#) [Home](#)