



c.a. [omissis]
Soprintendente
Soprintendenza Archeologica del Friuli-Venezia Giulia
PEC: [omissis]

Fasc. Anac n. 1625/2022

Oggetto

Incarico di servizi tecnici relativi all'esecuzione di studi e analisi preliminari finalizzati alla verifica della vulnerabilità sismica degli immobili e alla redazione della progettazione preliminare, definitiva e esecutiva degli interventi di riduzione della vulnerabilità sismica e di restauro della Basilica e del Campanile di Aquileia; S.A.: Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio del Friuli-Venezia Giulia; Importo servizi di ingegneria: 1- euro 138.588,50, al netto di IVA e CNPAIA - determina 171 del 29.12.2021; 2- euro 138.020,02, al netto di IVA e CNPAIA - determina 173 del 29.12.2021; Importo finanziato per l'intervento: € 4.600.000,20 ai sensi dell'art. 1, comma 140, della L. n. 232/2016, come rimodulato dal D.M. n. 106 dd.19/02/2018. Anno Finanziario 2020 – Capitolo di Spesa 8105/4.CUP: F37E18000180001
Nota di definizione ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici

È pervenuto un esposto acquisito con prot. n. 24888 del 4.4.2022 il quale segnalava che la Soprintendenza Archeologica del Friuli Venezia Giulia aveva affidato in maniera diretta, a due diversi soggetti, pressoché il medesimo servizio tecnico inerente l'intervento di riduzione della vulnerabilità sismica e di restauro della Basilica del Campanile di Aquileia, paventando oltre alla duplicazione del servizio un presunto frazionamento, che avrebbe permesso alla S.A. di evitare il ricorso alla procedura aperta per l'affidamento degli stessi. Nel dettaglio, con determina n.171 del 29.12.2021 sono stati affidati " *i servizi di ingegneria relativi all'esecuzione di studi e analisi preliminari finalizzati alla verifica della vulnerabilità sismica degli immobili e alla redazione della progettazione preliminare, definitiva e esecutiva degli interventi di riduzione della vulnerabilità sismica e di restauro della Basilica e del Campanile di Aquileia*" all'ing. [omissis] per euro 138.588,50, al netto di IVA e CNPAIA e con determina n. 173 del 29.12.2021 sono stati affidati " *i servizi di architettura relativi all'esecuzione di studi e analisi preliminari finalizzati alla verifica della vulnerabilità sismica degli immobili e alla redazione della progettazione preliminare, definitiva e esecutiva degli interventi di riduzione della vulnerabilità sismica e di restauro della Basilica e del Campanile di Aquileia*" allo studio associato [omissis] per euro 138.020,02 al netto di IVA e CNPAIA. Tali affidamenti sono stati effettuati ricorrendo all'art. 1, co. 2, lett. a), del d.l. n. 76/20, convertito con modificazioni dalla L. 120 del 12.9.2020 che prevede affidamenti diretti per i servizi al disotto dei 139.000 euro.

L'Anac ha richiesto informazioni con nota n. 27766 del 13.4.2022 circa la presunta duplicazione/frazionamento dei servizi affidati e la S.A. ha riscontrato con nota n. 37143 del 16.5.2022.

Dalla documentazione acquisita agli atti e in particolare dalle richieste di preventivo inviate ai due professionisti, preliminarmente si rileva che la S.A. ha deciso di affidare: 1) alcune attività esclusive per ciascuno dei due tecnici, l'uno architetto, l'altro ingegnere; 2) alcune attività che ciascuno dei due tecnici deve svolgere in coordinamento con l'altro, ciascuno secondo le proprie competenze e, pertanto, risulta che per ogni livello di progettazione la realizzazione di alcuni documenti è competenza esclusiva di un solo tecnico mentre altri documenti spettano ad entrambi i professionisti; a titolo esemplificativo e non esaustivo, vengono richiamate per il tecnico ingegnere per la Progettazione Preliminare: relazioni,



Presidente

planimetrie, elaborati grafici; calcolo sommario della spesa; quadro economico di progetto; relazione geotecnica e relazione sismica e delle strutture; per il tecnico architetto per la Progettazione Preliminare: relazioni, planimetrie, elaborati grafici; calcolo sommario della spesa, quadro economico di progetto; capitolato speciale descrittivo e prestazionale; progettazione integrale e coordinata.

La S.A. ha argomentato la scelta di effettuare due affidamenti diretti per i servizi tecnici, in luogo del ricorso alla procedura aperta che l'importo complessivo avrebbe previsto, come di seguito riportato.

"Ciascuno dei due incarichi oggetto della contestazione della S.V. richiede infatti specifiche, precipue e differenti competenze "specialistiche" che non sono affatto sovrapponibili - ma tutt'al più complementari, donde l'incoerenza di un affidamento congiunto. (...) Come noto, infatti, nelle "Linee Guida per la valutazione e riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale" (2011), principale riferimento tecnico normativo per l'azione di prevenzione sismica sul Patrimonio da parte del MIC, si afferma che "nel caso dei manufatti architettonici appartenenti al patrimonio culturale esistono oggettive difficoltà a definire procedure di verifica dei requisiti di sicurezza analoghe a quelle applicate per gli edifici ordinari, in quanto la loro varietà tipologica e singolarità costruttiva (anche dovuta alle trasformazioni subite nel corso della storia dell'edificio e allo stato di conservazione) non consentono di indicare una strategia univoca ed affidabile di modellazione ed analisi...".

Inoltre la Soprintendenza ha sottolineato come il proprio obiettivo "facendo oggetto di separati incarichi le relative prestazioni, è stato di dare piena valorizzazione e completa possibilità di utilizzo diagnostico e di coerente esito progettuale ai due approcci, ponendoli a confronto per verificarne gli esiti e renderli infine complementari: all'ambito di ricerca storico-costruttiva e del peculiare comportamento osservato nel tempo e prevedibile del singolo edificio monumentale, sinteticamente definito da una parte approccio "qualitativo", che ha nella figura dell'architetto il riferimento naturale più appropriato, e dall'altra approccio "quantitativo", derivante dall'applicazione di modelli di calcolo, che si rivolge principalmente alla figura dell'ingegnere. I fattori richiamati costituiscono il motivo principale per cui si è ritenuto più opportuno e meglio rispondente alle concrete esigenze sottese all'intervento in parola operare entro i limiti di legge la suddivisione "verticale" delle prestazioni, anziché quella, più diffusamente praticata, della separazione "orizzontale" per livelli di progettazione, che appare con tutta evidenza meno funzionale in questo caso per l'impegno richiesto dalla eccezionale natura, complessità e rilevanza della Basilica".

Infine, la Soprintendenza ha sottolineato di aver attribuito, oltre al ruolo di RUP, il ruolo di coordinamento tecnico-scientifico a un proprio funzionario "al fine di verificare costantemente l'unitarietà e complementarietà degli esiti derivanti dai due approcci oltre che dai rilevamenti fotogrammetrici, laser scanner 3D e georadar, già affidati con altro atto a uno specialista incardinato nell'Università degli Studi del Molise, e di altri apporti tecnici. Tale figura di raccordo, proprio per la sua natura istituzionale (i.e. di soggetto interno all'ufficio), garantisce una costante "supervisione" complessiva (anche con eventuali funzioni di stimolo ed impulso), assicurando così che le prestazioni (tra loro differenti) vengano eseguite in modo coordinato e coerente con le indicazioni di partenza. La scelta adottata è quindi caratterizzata da apprezzabili vantaggi anche in termini di efficienza e tempestività dell'esecuzione delle prestazioni, privilegiando le peculiari competenze dei soggetti coinvolti e ottimizzando il carattere unitario ed armonico del risultato finale".

La S.A. ha effettuato due affidamenti diretti di servizi di ingegneria ricorrendo all'art. 1, co. 2, lett. a), del d.l. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla L. 120 del 12.9.2020 (c.d. Decreto Semplificazioni) e successivamente integrato e modificato dal decreto legge n. 77/2021 (c.d. Decreto Semplificazioni bis) convertito dalla L.108/2021 con i quali è stata innalzata la soglia per l'affidamento diretto che viene fissata a 139.000 Euro, ivi inclusi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione.



Presidente

In tale contesto, al fine del rispetto delle soglie la S.A. è tenuta a valutare con molta attenzione l'importo da porre a base di gara, laddove la stessa Autorità ha avuto modo di chiarire che *"La corretta individuazione dell'importo a base di gara costituisce un obbligo per la stazione appaltante (e non una scelta discrezionale della stessa), quale adempimento necessario sia per rendere edotto il mercato del valore economico dell'appalto posto in gara (in modo da consentire la formulazione di offerte adeguate e sostenibili), sia per calibrare correttamente i requisiti per la partecipazione, sia infine per l'individuazione del giusto procedimento di gara (parere sulla normativa AG 2/2016/AP e Funz. Cons. n. 2/2021)"* (parere ANAC Funz. Cons. 9/2023).

Al riguardo si rammenta che l'art. 35 comma 4 del D.Lgs. 50/2016 infatti recita: *"Il calcolo del valore stimato di un appalto pubblico di lavori, servizi e forniture è basato sull'importo totale pagabile, al netto dell'IVA, valutato dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore. Il calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di eventuali opzioni o rinnovi del contratto esplicitamente stabiliti nei documenti di gara. Quando l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore prevedono premi o pagamenti per i candidati o gli offerenti, ne tengono conto nel calcolo del valore stimato dell'appalto"*. Il successivo comma 6 del medesimo articolo precisa: *"La scelta del metodo per il calcolo del valore stimato di un appalto o concessione non può essere fatta con l'intenzione di escluderlo dall'ambito di applicazione delle disposizioni del presente codice relative alle soglie europee. Un appalto non può essere frazionato allo scopo di evitare l'applicazione delle norme del presente codice tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustificano"*.

Con riferimento ai servizi di ingegneria si richiama il principio che richiede di effettuare una stima unitaria degli incarichi da affidare all'esterno al fine di non incorrere nel frazionamento degli incarichi: Il responsabile del procedimento (come da punto 5.1.3. lett. g) delle linee guida n°3 ANAC) ha il compito di definire quali servizi intende affidare e opera il calcolo degli importi per l'acquisizione delle prestazioni. A seguito di tale progettazione, in applicazione dell'art. 157 del d.lgs. 50/2016, saranno stabilite le procedure di affidamento che dovranno essere seguite dalla stazione appaltante.

L'Autorità si è più volte espressa sulla problematica inerente il frazionamento degli incarichi tecnici, a titolo esemplificativo si richiamano le delibere n. 567 e n. 976 del 2019 in cui si evidenzia che il divieto di frazionamento di un appalto assurge a principio di carattere generale, con la finalità di sottrarre da indebite ed arbitrarie scelte di "comodo" l'affidamento diretto di commesse che richiedono procedure di evidenza pubblica e che la scelta del metodo per il calcolo del valore di un appalto non può essere fatta con l'intenzione di escluderlo dall'applicazione delle procedure considerate ordinarie e sopra individuate.

Inoltre, negli atti dell'Anac sopra citati viene evidenziato che *"con riferimento agli incarichi di progettazione, l'Autorità stabilisce che l'importo presunto della prestazione debba essere calcolato cumulativamente, ossia sommando gli importi di tutti i servizi oggetto di ciascun appalto, con l'applicazione delle procedure previste per l'importo totale dei servizi da affidare (del. n. 5 del 18.01.2006); "in caso di ripartizione del servizio in più lotti ai fini della determinazione degli onorari si deve tener conto della somma del valore dei singoli lotti" (del. n. 3 del 08 gennaio 2015). "Ai fini dell'individuazione della procedura da espletare per l'affidamento degli incarichi attinenti all'ingegneria ed all'architettura, la stazione appaltante è tenuta alla stima preventiva ed unitaria dell'importo totale dei servizi" (parere n. 49 del 10.06.2015), stima, che, nello specifico, deve evidenziare l'insieme delle attività necessarie ad una progettazione univoca e completa dell'opera affinché risulti funzionale e fruibile"*.

Nel caso di specie si palesa il frazionamento dei servizi di ingegneria, tenuto conto che la S.A. ha affidato parti dei tre livelli di progettazione ad un operatore ingegnere e parti ad un operatore architetto motivando tale scelta con la complessità dell'intervento, con l'approccio multidisciplinare richiesto e le differenti



Presidente

competenze specialistiche non sovrapponibili tra la figura professionale dell'architetto e quella dell'ingegnere. In tal modo si è proceduto ad effettuare due affidamenti diretti ciascuno di circa € 138.000,00, ciascuno a ridosso della soglia per l'affidamento diretto pari ad euro 139.000,0, per complessivi € 278.000,00, oltre la soglia comunitaria.

Le considerazioni svolte dalla S.A. per giustificare il citato frazionamento non si ritengono condivisibili, richiamando sul punto l'art. 23, co. 12, del d.lgs. n. 50/16, laddove stabilisce chiaramente che le progettazioni definitiva ed esecutiva sono, preferibilmente, svolte dal medesimo soggetto, onde garantire omogeneità e coerenza al prodotto finale che verrà consegnato alla S.A.; richiedendosi per l'affidamento disgiunto il ricorrere di motivate ragioni.

Tale principio è destinato a valere anche nell'ambito degli stessi livelli di progettazione, in cui l'unicità del progettista è volta a garantire l'unitarietà e la coerenza della progettazione, nonché la certezza nell'attribuzione delle responsabilità.

Sul punto l'Autorità ha richiamato il "*principio generale in base al quale la responsabilità della progettazione deve potersi ricondurre ad un unico centro decisionale, ossia il progettista*" (delibera n. 149 del 20.03.2024).

Peraltro, per quanto concerne le competenze e specificità della professione dell'architetto rispetto a quelle dell'ingegnere, l'art. 52 del Regio decreto n. 2537 del 1925, che entra nel merito di attività che possono essere svolte da entrambi i professionisti, precisa che "*Formano oggetto tanto della professione di ingegnere quanto di quella di architetto le opere di edilizia civile, nonché i rilievi geometrici e le operazioni di estimo ad esse relative. Tuttavia le opere di edilizia civile che presentano rilevante carattere artistico ed il restauro e il ripristino degli edifici contemplati dalla L. 20 giugno 1909, n. 364, per l'antichità e le belle arti, sono di spettanza della professione di architetto; ma la parte tecnica ne può essere compiuta tanto dall'architetto quanto dall'ingegnere*".

Sulla scorta di tali considerazioni, anche a volere considerare meritevole di tutela l'esigenza della Stazione appaltante di salvaguardare una visione multidisciplinare della progettazione, che tenga conto "di due approcci" da porre a confronto per verificarne gli esiti e renderli infine complementari - quello "qualitativo" che ha nella figura dell'architetto il riferimento naturale più appropriato e quello "quantitativo" che si rivolge principalmente alla figura dell'ingegnere" - la S.A. ben avrebbe potuto indire un'unica procedura per l'intero valore della progettazione, richiedendo i requisiti di partecipazione e le figure professionali idonee per le varie categorie della progettazione, salvaguardando l'unità della progettazione.

Si deve considerare infatti la sovrapponibilità degli incarichi, laddove all'architetto è demandata, tra l'altro, come desumibile dalla richiesta del preventivo formulata dalla S.A., la redazione del "*progetto preliminare generale (studio di fattibilità) di riduzione delle vulnerabilità elaborato su base qualitativa anche in rapporto alle compatibilità architettoniche degli interventi: e in base alle risultanze delle modellazioni di calcolo sulle parti e sull'insieme;*"; parimenti, nella richiesta di preventivo inoltrata all'ingegnere è richiesta, ad esempio, la redazione del "*progetto preliminare generale (studio di fattibilità) di riduzione delle vulnerabilità elaborato su base qualitativa anche in rapporto alle compatibilità architettoniche degli interventi: e in base alle risultanze delle modellazioni di calcolo sulle parti e sull'insieme;*".

Tra l'altro si ritiene doveroso evidenziare che non vi è alcuna evidenza agli atti, diversamente da quanto ritenuto dalla S.A., che il ricorso ad un'unica procedura aperta avrebbe appiattito o avrebbe eliminato le specificità delle competenze richieste, dovendosi piuttosto rilevare che "*in linea generale ... il frazionamento di un servizio in una pluralità di affidamenti comporta un aumento delle spese tecniche poiché riferite a importi parziali per i quali il parametro percentuale P è maggiore di quello dell'importo totale, con conseguente aumento della spesa complessiva*" (cfr. Delibera n. 976 del 23.10.2019).



Presidente

Tuttavia, anche a voler ammettere la possibilità di affidamento separato, si deve comunque rammentare che *"In caso di contemporaneo affidamento di una pluralità di contratti di appalto di servizi, anche mediante lotti distinti, si deve computare il valore complessivo degli stessi e, ove questo valore superi la soglia prevista dall'art. 35 comma 1 del d.lgs. n. 50/2016, la stazione appaltante deve espletare le relative procedure di affidamento nel rispetto delle norme comunitarie previste dal Codice dei contratti per gli affidamenti "sopra soglia" (cf. Delibera n. 34 26 gennaio 2022).*

A questo proposito la stessa S.A. ha, giustamente ricordato che *"come a mente dell'art. 51 del d.lgs. 50/2016, la suddivisione in lotti sia la «regola» e non già l'«eccezione». In giurisprudenza si è pertanto osservato, anche recentissimamente, che "l'art. 51, comma 1, D.Lgs. 50/2016 è norma giuridica costruita nella forma linguistica della proposizione prescrittiva: il legislatore altro non vuole che l'adeguamento ad essa dei suoi destinatari. In altre parole, la stazione appaltante, quando indice una procedura di gara, è tenuta a suddividere in lotti l'appalto o a motivarne adeguatamente la deroga, incorrendo altrimenti in un provvedimento illegittimo e dunque annullabile".*

In applicazione dei principi citati - anche richiamando il carattere onnicomprensivo dell'attività di progettazione - si rileva conclusivamente che la stima dell'importo complessivo dell'incarico di progettazione deve tener conto di tutti i servizi ad essa correlati che si intendono affidare all'esterno.

Pertanto, nel caso di specie il cumulo degli importi dei vari incarichi avrebbe determinato il superamento della soglia di affidamento diretto, con possibile elusione della soglia di rilevanza europea, che per le Autorità governative centrali ammonta ad euro 140.000,00, dandosi pertanto atto della conseguente insussistenza dei presupposti per procedere all'affidamento diretto dei servizi di progettazione ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. a), del d.l. n. 76/20, convertito con modificazioni dalla L. 120 del 12.9.2020 e s.m.i.

Da quanto sopra esposto si rileva la non conformità delle procedure in analisi al disposto di cui all' art. 35 del D.lgs. 50/2016, in quanto lesive del divieto di artificioso frazionamento degli appalti, laddove la decisione di suddividere lo svolgimento della progettazione in più incarichi ha consentito di utilizzare lo strumento dell'affidamento diretto per ciascuno degli affidamenti, tenuto conto che il cumulo degli importi dei vari incarichi avrebbe determinato, senz'altro, il superamento della soglia di rilevanza europea.

Inoltre, va contestata una distorta interpretazione dell'art. 23 co. 12 del citato Codice dei Contratti in quanto non si ritiene garantita la omogeneità e coerenza delle attività progettuali a causa della evidente frammentazione dei singoli livelli progettuali e possibile sovrapposibilità delle attività progettuali.

Alla luce di quanto sopra esposto, in attuazione del deliberato consiliare dell'11 settembre 2024, con la presente si definisce la presente istruttoria, ai sensi dell'art. 21 del regolamento di vigilanza sui contratti pubblici dell'Anac del 4.7.2018 e s.m.i., con invito nei riguardi della stazione appaltante ad un maggior rigore dell'applicazione della normativa di settore e a voler tener conto, anche per il futuro, di quanto specificatamente dedotto e rilevato nella presente comunicazione.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Atto firmato digitalmente