

29 gennaio 2009

Oggetto : Convitto Nazionale "Vittorio Emanuele II" - appalto integrato per lavori di restauro dell'immobile sito in Roma, piazza Monte Grappa n. 5 - revoca aggiudicazione

In esito a quanto richiesto con nota n. 7566 del 17 novembre u.s., si comunica che il Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 28-29 gennaio 2009 ha approvato le seguenti considerazioni.

Sembra opportuno in via preliminare delineare brevemente il quadro normativo e regolamentare in materia di lavori concernenti i beni sottoposti a tutela.

Al riguardo si evidenzia che la disciplina all'uopo dettata dal D.Lgs. n. 163/2006 riproduce sostanzialmente, con i dovuti adattamenti, quella dettata dal D.Lgs. n. 30/2004, abrogato per effetto dell'art. 256 del Codice.

Agli appalti relativi ai beni culturali è ora dedicato il Capo II, Titolo IV della Parte II, dello stesso Codice (artt. 197-205), contenente una disciplina speciale, in parte derogatoria, rispetto a quella generale prevista per gli appalti pubblici. Infatti l'art. 197 stabilisce che le disposizioni generali ivi indicate sono applicabili anche ai contratti pubblici relativi ai beni culturali "in quanto non derogate e ove compatibili"; il successivo art.198 precisa quindi che le disposizioni contenute nel Capo II, Titolo IV, dettano la disciplina degli appalti di lavori pubblici concernenti i beni mobili ed immobili, gli interventi sugli elementi architettonici e sulle superfici decorate del patrimonio culturale, l'esecuzione di scavi archeologici compresi quelli subacquei, "al fine di assicurare l'interesse pubblico alla conservazione e protezione di detti beni e in considerazione delle loro caratteristiche oggettive".

Uno degli aspetti della disciplina in esame sui quali il legislatore ha prestato maggiore attenzione è sicuramente quello della qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori ricadenti in tale ambito.

Al riguardo l'art. 201 del Codice che riproduce, con adattamenti, l'art. 5 del D.Lgs. n. 30/2004, demanda al regolamento attuativo l'individuazione dei requisiti di qualificazione per gli esecutori dei lavori in parola, ad integrazione di quelli generali definiti dal medesimo regolamento (comma 1).

La disciplina attuativa dovrà quindi regolamentare: la verifica, in sede di rilascio delle attestazioni di qualificazione, del possesso dei requisiti specifici da parte dei soggetti esecutori dei lavori indicati all'articolo 198; la definizione di nuove categorie di qualificazione che tengano conto delle specificità dei settori nei quali si suddividono gli interventi dei predetti lavori; i contenuti e la rilevanza delle attestazioni di regolare esecuzione dei predetti lavori, ai fini della qualificazione degli esecutori, anche in relazione alle professionalità utilizzate; forme di verifica semplificata del possesso dei requisiti, volte ad agevolare l'accesso alla qualificazione delle imprese artigiane.

Ulteriori specifici requisiti di qualificazione in tale ambito, ad integrazione di quelli definiti dal regolamento attuativo, saranno definiti con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro delle infrastrutture, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Ciò che, comunque, sottolinea il Legislatore, nel comma 4 dell'art. 201, è che "per l'esecuzione dei lavori indicati all'articolo 198, è sempre necessaria la qualificazione nella categoria di riferimento, a prescindere dall'incidenza percentuale che il valore degli interventi sui beni tutelati assume nell'appalto complessivo".

Pertanto, a norma dell'art. 200, comma 3, "la stazione appaltante, in sede di bando di gara o di invito a presentare l'offerta, deve richiedere espressamente il possesso di tutti i requisiti di qualificazione stabiliti nel presente capo da parte dei soggetti affidatari dei lavori di cui ai commi 1 [beni mobili e superfici decorate di beni architettonici] e 2 [i lavori indicati all'articolo 198 concernenti beni i quali, ancorché inseriti in una collezione o in un compendio immobiliare unitario, siano distinti in base alla tipologia, ai materiali impiegati, alla tecnica e all'epoca di realizzazione, ovvero alle tecnologie specifiche da utilizzare per gli interventi], necessari per l'esecuzione dell'intervento". Anche nel caso di procedura negoziata senza previo bando ai sensi dell'articolo 57, la stazione appaltante è tenuta a stabilire preventivamente detti specifici requisiti di qualificazione (art. 200, comma 4).

Con riferimento alla qualificazione de qua, in via transitoria, l'art. 253 comma 30 stabilisce che "in relazione all'articolo 201, fino alla data di entrata in vigore della disciplina regolamentare di cui ai commi 1 e 3 dell'articolo 201, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 e di cui al decreto ministeriale 3 agosto 2000, n. 294, come modificato dal decreto ministeriale 24 ottobre 2001, n. 420. Fino alla data di entrata in vigore della disciplina regolamentare di cui ai commi 1 e 3 dell'articolo 201, le stazioni appaltanti possono individuare, quale ulteriore requisito di partecipazione al procedimento di appalto, l'avvenuta esecuzione, nell'ultimo decennio, di lavori nello specifico settore cui si riferisce l'intervento, individuato in base alla tipologia dell'opera oggetto di appalto. Ai fini della valutazione della sussistenza di detto

requisito, possono essere utilizzati unicamente i lavori effettivamente realizzati dal soggetto esecutore, anche in esecuzione di cottimi e sub affidamenti”.

Ulteriori disposizioni transitorie sono contenute nel comma 29, con riguardo alla qualificazione OS2 e con specificazione che le relative qualificazioni ottenute antecedentemente alla data di entrata in vigore del DM 294/2000 e s.m., ovvero nelle more dell'efficacia dello stesso, hanno efficacia triennale a decorrere dalla data del rilascio. E' tuttavia fatta salva la verifica della stazione appaltante in ordine al possesso dei requisiti individuati da detto regolamento.

Inoltre, con riferimento alle fasi della progettazione e dell'affidamento, per gli aspetti che qui rilevano, il Codice prevede all'art. 202, per interventi di particolare complessità o specificità, in sede di progettazione preliminare, la redazione di una o più schede tecniche (redatte e sottoscritte da professionisti o restauratori con specifica competenza sull'intervento), finalizzate alla puntuale individuazione delle caratteristiche del bene oggetto dell'intervento da realizzare.

A norma dell'art. 203, l'affidamento dei lavori in esame è disposto, di regola, sulla base del progetto definitivo e l'esecuzione può prescindere dall'avvenuta redazione del progetto esecutivo; è il responsabile del procedimento, nella fase di progettazione preliminare, che stabilisce il successivo livello progettuale da porre a base di gara e valuta motivatamente la possibilità di ridurre i livelli di definizione progettuale ed i relativi contenuti dei vari livelli progettuali, salvaguardandone la qualità. Ai sensi del comma 3ter, il RUP verifica quindi il raggiungimento dei livelli di progettazione richiesti e valida il progetto da porre a base di gara.

Infine, gli articoli 204 e 205 del Codice - con disciplina derogatoria rispetto a quella generale - regolano rispettivamente i sistemi di scelta degli offerenti e le varianti, con ampliamento dei casi in cui si può ricorrere alla procedura negoziata rispetto articoli 56 e 57, e dei casi in cui è ammesso il ricorso alle varianti rispetto all'art. 132.

La disciplina sopra illustrata mostra come il Legislatore, tenuto conto del valore e della specialità dei lavori sui beni sottoposti a tutela, nonché “al fine di assicurare l'interesse pubblico alla conservazione e protezione di detti beni e in considerazione delle loro caratteristiche oggettive” (art. 198), abbia voluto individuare per essi una disciplina unitaria, distinta ed in parte derogatoria rispetto a quella generale.

Proprio in considerazione di tale valore e specialità, il D.Lgs. 163/2006 richiede che gli interventi ricadenti in tale ambito siano sempre eseguiti da soggetti dotati di un'appropriata idoneità professionale; idoneità che si manifesta con il possesso della qualificazione nelle categorie all'uopo individuate dal regolamento.

Sul punto la normativa non ammette eccezioni o deroghe, prevedendo che la stazione appaltante già in sede di bando di gara o di invito a presentare l'offerta, debba richiedere espressamente il possesso di tutti i prescritti requisiti di qualificazione e ciò anche nel caso di procedura negoziata senza previo bando ai sensi dell'art. 57.

Le considerazioni che precedono consentono, quindi, di definire la fattispecie sottoposta all'attenzione dell'Autorità dal Convitto Nazionale “Vittorio Emanuele II”, rilevando che la procedura da quest'ultimo esperita per l'affidamento dei lavori di ristrutturazione di un edificio sottoposto a tutela, nella quale gli atti di gara non richiedevano i prescritti requisiti di qualificazione (qualificazione nella categoria OG2) ed aggiudicata ad un'impresa priva di tali requisiti, non appare conforme al delineato quadro normativo e regolamentare in materia di beni culturali.