Autorità Nazionale Anticorruzione

Linee Guida n. 1, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50,
recanti "*Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria*".

Approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 973 del 14 settembre 2016

Aggiornate al d.lgs. 56/2017 con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 138 del 21 febbraio 2018

Aggiornate con delibera del Consiglio dell'Autorità n. …… del ……..

Relazione illustrativa

#
#

Premessa

Il Codice dei contratti pubblici, all'articolo 23, comma 13, prevede che le stazioni appaltanti, dotate di personale adeguatamente formato e di idonei sistemi di monitoraggio, possano richiedere per le nuove opere nonché per interventi di recupero, riqualificazione o varianti, prioritariamente per i lavori complessi, l'uso di metodi e strumenti elettronici. La disposizione normativa demanda ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti l'individuazione dei tempi di progressiva introduzione dell'obbligatorietà dell'uso dei suddetti metodi e strumenti, in relazione alla tipologia e all'importo delle opere oggetto di affidamento.

Il decreto in questione ha trovato compimento nel decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 560 del 1.12.2017 (di seguito, anche decreto n. 560/2017).

L'Autorità, in virtù dell'articolo 213, comma 2, del decreto legislativo n. 50/2016 che le attribuisce il compito di garantire «la promozione dell'efficienza, della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti», fornendo alle medesime supporto e favorendo lo sviluppo delle migliori pratiche, attraverso linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, comunque denominati, ha ritenuto opportuno fornire alcune indicazioni relativamente all'uso dei metodi e strumenti elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture (di seguito, anche metodi e strumenti elettronici).

L'obiettivo è quello di affiancare le previsioni del suddetto decreto con indicazioni prettamente operative riguardo alle procedure di affidamento di servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura con il ricorso all'uso di metodi e strumenti elettronici specifici, ritenendo che le stesse possano costituire un valido supporto per gli operatori del settore, in aggiunta alle indicazioni già fornite nel "Manuale per l'introduzione del BIM da parte della domanda pubblica in Europa". Indicazioni che, ovviamente, in assenza di una specifica previsione al riguardo nel Codice dei contratti pubblici, sono da ritenersi interpretative e non vincolanti.

L'esigenza è nata anche dalla considerazione che il richiamato decreto n. 560/2017 si limita a disciplinare, in aderenza alla norma primaria, la tempistica di entrata in vigore dell'obbligo di ricorso ai metodi e agli strumenti elettronici specifici, gli adempimenti preliminari che le stazioni appaltanti sono tenute ad adottare per poter ricorrere all'uso degli stessi, l'interoperabilità dei sistemi, fornendo, altresì, alcune indicazioni sul contenuto del capitolato informativo.

In vista della graduale introduzione dell'obbligatorietà del ricorso ai metodi e strumenti elettronici, l'Autorità si riserva di aggiornare i suggerimenti forniti anche tenendo conto dei lavori della Commissione di monitoraggio di cui all'articolo 8 del decreto n. 560/2017.

L'Autorità ha, altresì, ritenuto opportuno fornire anche alcune indicazioni volte a coordinare la disciplina della determinazione del corrispettivo da porre a base di gara con l'introduzione del principio

#
#

dell'equo compenso ad opera dell'articolo 19-quaterdecies, comma 3, del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, come consigliato anche dal Consiglio di Stato nel parere numero 2698 del 4.12.2017.

Per esigenze di organicità della materia, si è ritenuto di integrare le indicazioni relative all'uso dei metodi e strumenti elettronici nonché quelle inerenti il rispetto del principio dell'equo compenso nelle Linee guida n. 1 – Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria – di cui alla Delibera n. 138 del 21.2.2018, procedendo, quindi, ad un nuovo aggiornamento delle stesse.

Secondo la prassi ormai consolidata, il documento contenente le predette indicazioni è stato sottoposto a consultazione. Alla consultazione, durata dall'8.6.2018 al 9.7.2018, hanno partecipato 13 soggetti, di cui 1 stazione appaltante (Provveditorato OO.PP. per la Lombardia e l'Emilia Romagna), 4 associazioni di categoria (OICE, Rete Professioni Tecniche, IBIMI, INARSIND), 1 cassa di previdenza (INARCASSA), 1 centro di ricerca (CCLM – Centro interuniversitario di Diritto e Management delle costruzioni), 2 associazioni (Associazione Italiana Cultura Qualità, UNI) e 4 operatori economici (Harpaceas s.r.l., ing. Francesco Folino, ing. Carlo Zunino, ing. Roberto Lodola).

Le indicazioni aggiuntive fornite nelle Linee guida n. 1 con riferimento all'uso di metodi e strumenti elettronici specifici e al principio dell'equo compenso sono di natura strettamente interpretativa; esse non prevedono nuovi obblighi ma si limitano ad interpretare e a fornire suggerimenti in relazione all'applicazione di norme primarie sulle quali l'Autorità non ha alcun potere di intervento.

Sulla base di tali presupposti, in applicazione del Regolamento per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR), del 13 giugno 2018, le nuove indicazioni introdotte nelle Linee guida n. 1 non sono state sottoposte a AIR; si è, invece, proceduto alla redazione della presente Relazione illustrativa che dà conto delle scelte effettuate, anche in relazione alle osservazioni pervenute in sede di consultazione.

Con l'occasione, come meglio rappresentato nel prosieguo, si è proceduto ad aggiornare le Linee guida n. 1 anche per alcuni aspetti emersi successivamente alle stesse, a seguito di segnalazione da parte di operatori del settore e nell'ambito della consultazione in merito al Bando tipo n. 3 – Disciplinare di gara per l'affidamento con procedura aperta di servizi di architettura e ingegneria di importo pari o superiore a € 100.000 con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo –.

#

#

#

#
#

USO DI METODI E STRUMENTI ELETTRONICI SPECIFICI

Ambito di applicazione

L'articolo 9 del decreto n. 560/2017 ha stabilito che le disposizioni del decreto medesimo si applicano alle opere la cui progettazione sia attivata successivamente alla data della sua entrata in vigore, senza tuttavia specificare a quale livello di progettazione occorre far riferimento.

Atteso che, al fine di garantire la continuità e la coerenza tra i diversi livelli della progettazione, e soprattutto per conseguire al meglio i vantaggi dei metodi e degli strumenti elettronici in termini di una più efficiente gestione delle attività di progettazione, sarebbe preferibile ricorrere all'uso degli stessi fin dal livello iniziale di progetto, si è ritenuto opportuno precisare che la progettazione attivata successivamente alla data del 28.1.2018 deve essere quella di fattibilità tecnica ed economica.

Altro elemento per il quale è apparso necessario un chiarimento è quello relativo a cosa si debba intendere con il termine "progettazione attivata"; tenuto conto che la disposizione normativa appare riferita alla progettazione vera e propria e non all'attività di individuazione del progettista, sia esso interno o esterno, è apparso ragionevole far riferimento al momento in cui si dà concreto avvio all'attività di progettazione di fattibilità tecnica ed economica, ossia al provvedimento con il quale la stazione appaltante individua il tecnico interno cui demandare le attività di progettazione o alla stipula del contratto per l'incarico ai professionisti esterni.

Sulla base di quanto sopra e delle disposizioni di cui all'articolo 9 del decreto n. 560/2017, è stato, altresì, specificato che le scadenze relative all'introduzione obbligatoria dei metodi e strumenti elettronici come definite all'articolo 6 del decreto medesimo sono quindi da intendersi riferite all'attivazione della progettazione di fattibilità tecnica ed economica.

Tenendo presente la richiesta avanzata in sede di consultazione di una indicazione circa i casi in cui il ricorso ai metodi e strumenti elettronici è da ritenersi opzionale, è stato precisato che fino alle predette scadenze la possibilità di ricorrere all'uso dei metodi e strumenti elettronici è rimessa alla discrezionalità delle stazioni appaltanti (cfr. articolo 5 del decreto n. 560/2017), che possono utilizzare i metodi e gli strumenti elettronici anche per le opere la cui progettazione sia stata attivata precedentemente all'entrata in vigore del decreto n. 560/2017, ossia per opere per le quali è già stato sviluppato un livello della progettazione con metodi tradizionali.

Al fine di valutare la portata delle indicazioni che l'Autorità ha inteso fornire in relazione all'uso dei metodi e strumenti elettronici, sono stati estratti dalla banca dati dei contratti pubblici alcuni dati inerenti le procedure di affidamento di lavori e di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, avendo a riferimento gli importi delle opere definiti all'articolo 6 del decreto n. 560/2017.

Assunto come orizzonte temporale il triennio 2016-2018, che coincide pressappoco anche con il periodo di applicazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, per i lavori, sono rilevabili i seguenti dati in termini di numero di procedure e di importo complessivo delle stesse.

#
#

Fascia di importo (cfr. art. 6 dm n. 560/2017)	2016		2017		2018	
	Numero procedure	Importo complessivo	Numero procedure	Importo complessivo	Numero procedure	Importo complessivo
<1 milione	33.731	5.860.104.468	36.267	6.991.637.938	28.054	6.006.973.300
≥ 1 milione e < 5.548.000	1.585	3.751.525.409	2.050	4.741.566.446	2.167	5.106.868.996
≥ 5.548.000 euro e < 15 milioni	222	1.994.441.140	320	2.828.882.210	333	3.009.202.898
≥ 15 milioni e < 50 milioni	119	2.792.284.109	118	2.727.624.503	207	4.815.543.136
≥ 50 milioni e < 100 milioni	30	2.020.839.616	13	818.442.332	30	2.065.818.156
≥ 100 milioni	18	4.223.011.835	21	5.240.122.607	15	5.325.161.644

Il numero delle procedure di affidamento di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e il relativo importo complessivo per le fasce di importo delle opere definite nel decreto n. 560/2017 è stato determinato ipotizzando un'incidenza dei servizi tecnici sull'importo dei lavori pari a circa il 10%. Tale percentuale discende da un'analisi sui dati disponibili nella banca dati dell'Autorità ed è in linea con quanto indicato anche nel documento dei Consiglio Nazionale degli Ingegneri denominato "L'affidamento dei contratti pubblici attinenti ai servizi di ingegneria e architettura alla luce del nuovo quadro normativo in materia di contratti pubblici – D.Lgs. 50/2016 e Linee guida ANAC", del 2016.

La tabella che segue dà evidenza del numero delle procedure di affidamento di servizi di architettura ingegneria e dell'importo complessivo delle stesse espletate nel periodo 2016-2018, distinte per fasce di importo determinate applicando la predetta percentuale del 10% alle fasce di importo delle opere definite nel decreto n. 560/2017.

Fascia di importo (10% delle fasce di cui all'art. 6 dm n. 560/2017)	2016		2017		2018	
	Numero procedure	Importo complessivo	Numero procedure	Importo complessivo	Numero procedure	Importo complessivo
< 100.000 euro	4.506	143.389.203	5.422	187.257.218	4.249	182.543.032
≥ 100.000 euro e < 554.800 euro	917	195.491.610	1.389	310.310.844	1.522	336.546.334
≥ 554.800 euro e < 1.500.000 euro	140	126.954.434	209	184.392.706	202	180.700.398
≥ 1.500.000 euro e < 5 milioni	91	240.766.440	135	349.981.040	131	343.442.013
≥ 5 milioni e < 10 milioni	25	170.616.189	41	258.865.209	38	273.153.201
≥ 10 milioni	14	327.386.768	43	1.088.866.396	38	753.546.638

#
#

Attività preliminari

Come indicato dal decreto n. 560/2017, il ricorso ai metodi e agli strumenti elettronici, sia esso volontario o obbligatorio, può ritenersi percorribile solo qualora la stazione appaltante abbia già dato attuazione ad una serie di adempimenti preliminari, tra i quali assume particolare rilevanza la formazione del personale che parteciperà alle attività connesse alla realizzazione dell'opera pubblica, dalla progettazione alla costruzione. È stata, quindi, ribadita la necessità che non solo il progettista ma anche tutti gli altri soggetti interni alla stazione appaltante che sono chiamati ad interfacciarsi con le suddette attività, quali il RUP, il direttore dei lavori, i direttori operativi, gli ispettori di cantiere, il coordinatore della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione, il collaudatore, siano in possesso di adeguate competenze con riferimento ai metodi e agli strumenti elettronici conseguite anche attraverso la frequenza, con profitto, di corsi di formazione in materia. Competenze che sono ritenute necessarie anche per i soggetti chiamati alla verifica della progettazione, siano essi interni o esterni alla stazione appaltante.

Per un'efficiente definizione del piano di formazione del personale, è stato suggerito alle stazioni appaltanti di strutturare lo stesso, in un'ottica prospettica, sulla base delle opere previste nel programma triennale dei lavori pubblici e, quindi, delle risorse che saranno necessarie per le attività correlate alla realizzazione dei lavori medesimi. Dando così attuazione anche a quanto previsto dall'articolo 31, comma 9, del Codice dei contratti pubblici.

Partendo dal presupposto che uno dei vantaggi conseguibili con il ricorso ai metodi e agli strumenti elettronici è quello di una gestione più efficiente del processo di manutenzione delle opere, si è ritenuto opportuno richiamare l'attenzione delle stazioni appaltanti sulla necessità di tener presente, nella definizione del piano di formazione del personale, anche dei dipendenti deputati alla gestione delle opere.

Riguardo all'atto organizzativo di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), del decreto n. 560/2017, traendo spunto dalle osservazioni formulate in sede di consultazione, si è ritenuto che lo stesso possa assumere la forma di un atto di carattere generale con il quale la stazione appaltante delinea le modalità di implementazione degli strumenti di modellazione nelle proprie attività, con riferimento a processi, flussi di lavoro, flussi informativi, figure coinvolte e rispettivi ruoli, relazioni tra le stesse, competenze richieste, gestione dei dati e delle informazioni, standard di progetto e livelli di sviluppo degli oggetti, ecc.

Sulla base della considerazione che i soggetti chiamati ad interfacciarsi con i metodi e gli strumenti elettronici devono essere competenti in materia, è stata richiamata l'attenzione delle stazioni appaltanti sull'utilità di una preventiva valutazione dell'opportunità e della convenienza economica, del ricorso ai metodi e agli strumenti elettronici anche per la progettazione delle varianti relative a progetti realizzati con metodi tradizionali; valutazione che non può prescindere da una verifica del possesso di adeguate capacità in capo ai soggetti coinvolti nel processo realizzativo dell'intervento, che potrebbero essere stati individuati senza tener conto della necessità di operare con gli strumenti elettronici.

#
#

Diversi partecipanti alla consultazione hanno chiesto di richiamare nel testo delle Linee guida la norma UNI 11337 – "Gestione digitale dei processi informativi delle costruzioni" – che tratta gli elementi cardine del processo di digitalizzazione del settore delle costruzioni. L'inserimento di un rimando alla predetta norma UNI è stato valutato anche in seno alla Commissione digitalizzazione appalti pubblici appositamente istituita per la redazione del decreto di cui all'articolo 23, comma 13, del Codice dei contratti pubblici, che aveva inizialmente inserito all'art. 5 la possibilità di far riferimento alle norme UNI vigenti. In seguito, la Commissione ha emendato il testo del decreto eliminando ogni riferimento alle norme UNI. Preso atto di ciò, non si è ritenuto opportuno modificare il testo nel senso indicato dai partecipanti alla consultazione anche in considerazione della circostanza che le Linee guida n. 1 rappresentano una fonte di rango inferiore rispetto al decreto ministeriale n. 560/2017 e non possono introdurre indicazioni che il decreto ha ritenuto di non inserire.

Dalla consultazione è emersa anche la necessità di definire con maggior chiarezza le "adeguate competenze" richieste per i soggetti interni alla stazione appaltante e per le risorse incaricate dell'esecuzione della prestazione. La declinazione di "adeguate competenze" presuppone una definizione a monte delle diverse figure professionali coinvolte e delle rispettive competenze e, di conseguenza, della formazione delle figure medesime. Al momento, attesa anche la novità della materia, non sembra esserci una disciplina organica ed unitaria delle competenze (e quindi delle conoscenze) richieste alle singole figure professionali, seppur diversi enti di formazione offrono corsi per figure quali BIM Manager, BIM Specialist e BIM Coordinator.

Muovendo da tali considerazioni e dalla consapevolezza che l'Autorità, in virtù delle competenze ad essa attribuite, non è il soggetto più idoneo alla definizione delle diverse figure professionali e delle relative competenze, non si è ritenuto opportuno, al momento, fornire indicazioni più specifiche in merito alle competenze dei soggetti coinvolti nel processo di ricorso ai metodi e agli strumenti elettronici.

Documentazione di gara

Alcuni partecipanti alla consultazione hanno fatto presente come il termine "Capitolato informativo" usato al punto 3.1 del documento di consultazione fosse inappropriato rispetto al termine inglese Employer's Information Requirement di cui è la traduzione. Al fine di non generare confusione e cercando di rimanere fedeli alla terminologia usata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel decreto n. 560/2017, si è preferito fare genericamente riferimento al capitolato definito all'articolo 7 del decreto medesimo, espungendo la dicitura Capitolato informativo usata nel documento di consultazione.

Il decreto n. 560/2017, all'articolo 7, ha indicato i contenuti del capitolato da allegare alla documentazione di gara per l'espletamento di servizi di progettazione o per l'esecuzione o della gestione delle opere. Per distinguere tali contenuti dalle indicazioni di carattere generale inerenti l'esecuzione della prestazione normalmente contenute nel disciplinare di incarico/capitolato d'oneri, si

#
#

è ipotizzato di inserire gli stessi in un documento distinto o in una sezione specifica del disciplinare di incarico/capitolato d'oneri, ove la stazione appaltante, per una gestione ottimale delle attività, indica con sufficiente dettaglio, le proprie esigenze, anche in termini di livelli qualitativi e quantitativi attesi, e tutti i requisiti informativi richiesti per la modellazione, avendo riguardo agli aspetti tecnici, gestionali e commerciali.

Sulla base di quanto emerso dalla consultazione, è apparso necessario consigliare alle stazioni appaltanti di evitare l'indicazione nel capitolato di specifici requisiti inerenti le dotazioni hardware e software, richiedendo invece ai concorrenti di dichiarare la dotazione hardware e software che intendono mettere a disposizione per l'esecuzione della prestazione oggetto di affidamento.

Tenuto conto che i soggetti che interagiscono nella gestione informativa dei progetti sono diversi, per l'approccio tipicamente multidisciplinare dei metodi e degli strumenti elettronici, è stata evidenziata la necessità di prestare particolare attenzione alla definizione dei ruoli dei singoli soggetti coinvolti nonché alle modalità di condivisione e gestione delle informazioni. In tale ottica, si è ritenuto di consigliare alle stazioni appaltanti di utilizzare un proprio ambiente di condivisione dati; ciò anche in relazione alla necessità di conservare nel tempo il patrimonio informativo contenuto nell'ambiente di condivisione dei dati e di garantire l'accessibilità allo stesso anche dopo il completamento della prestazione professionale oggetto di affidamento. Accogliendo il suggerimento espresso in sede di consultazione, nell'ottica di non rendere eccessivamente gravoso per le stazioni appaltanti il ricorso ai metodi e agli strumenti elettronici, è stata inserita la possibilità di un'acquisizione congiunta dell'ambiente di condivisione dati.

Per quanto attiene agli elaborati progettuali da richiedere nel capitolato, alla luce della mancata adozione all'attualità del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'articolo 23, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, è stato indicato che gli elaborati medesimi devono essere conformi alle indicazioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, parte II, titolo II, capo I. Ciò in considerazione anche della prevalenza contrattuale attribuita dal decreto n. 560/2017, fino all'introduzione obbligatoria dei metodi e degli strumenti elettronici, agli elaborati cartacei.

Inoltre, non bisogna dimenticare che la congruenza degli elaborati progettuali con il decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010, oggi, e con l'emanando decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, poi, è un elemento fondamentale da tener in considerazione nella definizione degli elaborati medesimi, in quanto funzionale alla verifica della progettazione di cui all'articolo 26 del Codice dei contratti pubblici.

Procedura di gara

Il decreto n. 560/2017, chiamato a disciplinare l'individuazione dei tempi di progressiva introduzione dell'obbligatorietà dell'uso dei suddetti metodi e strumenti, in relazione alla tipologia e all'importo delle opere oggetto di affidamento, non riporta alcuna indicazione circa la procedura di gara per

#
#

l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria da eseguirsi mediante il ricorso ai metodi e strumenti elettronici.

Preso atto di ciò, al fine di fornire supporto alle stazioni appaltanti, favorendo lo sviluppo delle migliori pratiche, sono state inserite nelle Linee guida anche alcune indicazioni inerenti la procedura di gara con particolare riferimento ai requisiti di partecipazione. L'obiettivo è anche quello di evitare che, in fase di prima attuazione del decreto n. 560/2017, si possano creare le condizioni per una non giustificata limitazione della partecipazione alle procedure di gara, che potrebbe favorire i pochi soggetti che già operano con i metodi e strumenti elettronici, bloccando la spinta virtuosa del decreto orientata ad una modernizzazione del settore dei servizi tecnici.

Nello specifico, nella definizione dei requisiti di partecipazione alle procedure di affidamento, tenuto conto dell'introduzione progressiva dell'obbligo di ricorso ai metodi e agli strumenti elettronici, è apparso opportuno specificare che, per il periodo transitorio, al fine di evitare una restrizione dei potenziali partecipanti, non è possibile richiedere la dimostrazione di un'esperienza pregressa nell'utilizzo di tali metodi e strumenti. Analogamente, nel rispetto dei principi di non discriminazione e parità di trattamento, i requisiti di capacità tecnico-professionale devono prescindere da quelli connessi alla partecipazione a corsi e/o attività formative specificatamente indicati.

È preferibile che la stazione appaltante richieda nella documentazione di gara che le risorse che saranno incaricate dello svolgimento dell'incarico siano in possesso di un'adeguata competenza in metodi e strumenti elettronici quali quelli per la modellazione nell'edilizia e nelle infrastrutture, acquisita anche attraverso la frequenza, con profitto, di corsi di formazione in materia. Si richiama, anche in tal caso, quanto già evidenziato in merito alla possibile restrizione della partecipazione alle procedure di gara nel caso in cui si richieda che i professionisti indicati per lo svolgimento dell'incarico abbiano frequentato corsi specificamente indicati o abbiano una determinata qualifica e/o certificazione in materia di modellazione informativa.

Ad ogni modo, tenuto conto del limitato ricorso, all'attualità, ai metodi e strumenti elettronici, è stato ribadito che i requisiti devono essere tali da garantire la più ampia partecipazione alle procedure di gara.

Nell'ottica di selezionare un operatore adeguatamente qualificato per l'esecuzione della prestazione oggetto di affidamento, si è ritenuto più appropriato valorizzare l'esperienza maturata in materia di metodi e strumenti elettronici nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per il tramite del criterio della professionalità e adeguatezza dell'offerta e, soprattutto, del criterio delle caratteristiche metodologiche dell'offerta (cfr. Linee guida n. 1, parte VI, punto 1.1., lettere a) e b)).

Con riguardo al primo criterio, partendo dal presupposto che non appare opportuno, per le ragioni già esposte, valorizzare, nella fase transitoria, il numero di servizi precedentemente svolti con il ricorso ai metodi e agli strumenti di modellazione, è stata suggerita l'adozione di un sub-criterio relativo ai servizi ritenuti significativi dal concorrente espletati con il ricorso ai metodi e agli strumenti elettronici; a tale sub-criterio deve, tuttavia, essere attribuito un punteggio non eccessivamente alto per evitare di

#
#

premiare troppo i servizi precedentemente svolti a discapito della capacità al momento della gara di realizzare la prestazione sotto il profilo tecnico.

Sulla base delle osservazioni pervenute durante la consultazione, le Linee guida consentono, al fine di favorire la più ampia partecipazione, di valutare, per il periodo transitorio, anche l'esperienza maturata con riferimento ad opere diverse da quelle oggetto della prestazione che si intende affidare.

Non è stata, invece, accolta la proposta avanzata in consultazione di richiamare il BIM Execution Plan con il quale l'offerente illustra dettagliatamente come intende rispondere alle singole richieste del capitolato informativo a livello di metodi, organizzazione, strumenti e informazioni. Infatti, in considerazione della scelta fatta dal Ministero competente di richiamare espressamente nel decreto n. 560/2017 il "Piano di gestione informativa" (cfr. articolo 2, comma 1, lettera g), e articolo 7, comma 2), si è ritenuto di mantenere la distinzione tra "Offerta per la gestione informativa" e "Piano di gestione informativa", suggerita anche nel "Manuale per l'introduzione del BIM da parte della domanda pubblica in Europa".

Partendo da tale presupposto, l'Offerta per la gestione informativa, ove il concorrente descrive le modalità di implementazione dei metodi e strumenti elettronici nell'esecuzione del servizio oggetto di affidamento, in coerenza con quanto richiesto dalla stazione appaltante nel capitolato, è indicato quale uno dei sotto-criteri cui assegnare particolare rilevanza nell'ambito del criterio delle caratteristiche metodologiche. Per le procedure di affidamento in questione, l'Offerta per la gestione informativa è, infatti, l'elemento cardine dell'offerta in quanto rappresentativo delle modalità di espletamento del servizio, in termini di soggetti coinvolti, con i relativi ruoli e responsabilità, di modalità di gestione e scambio delle informazioni (formati, livelli di sviluppo, ecc.), di implementazione del servizio, di tempi di consegna, ecc. La richiesta di un'impostazione dell'Offerta per la gestione informativa in coerenza con il capitolato predisposto dalla stazione appaltante si ritiene un utile ausilio anche per la commissione di gara ai fini della valutazione delle offerte pervenute.

Partendo dall'Offerta per la gestione informativa presentata dall'aggiudicatario, e tenendo conto delle proposte che la stazione appaltante ritiene opportuno recepire, si arriva poi alla definizione di un Piano di gestione informativa che diviene documento contrattuale, sulla cui base verificare in sede di espletamento della prestazione il corretto adempimento delle prestazioni contrattuali.

EQUO COMPENSO

L'articolo 19-quaterdecies, comma 3, del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, con l'inserimento dell'articolo 13 bis della legge 31 dicembre 2012, n. 247, ha sancito l'obbligo per la pubblica amministrazione di garantire il principio dell'equo compenso per le prestazioni rese dai professionisti per incarichi affidati dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione.

#
#

Il medesimo articolo, riferito alle prestazioni professionali degli avvocati, ha definito equo il compenso proporzionato «alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione legale, tenuto conto dei parametri previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro della Giustizia adottato ai sensi dell'art. 13, comma 6». La trasposizione di tale previsione agli incarichi inerenti i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura porterebbe a ritenere equo il corrispettivo che "tiene conto" dei parametri previsti dal decreto del Ministero della giustizia del 17 giugno 2016 (Approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell'art. 24, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016).

Tuttavia, i corrispettivi determinati sulla base del predetto decreto sono utilizzati dalle stazioni appaltanti, in virtù di quanto previsto dall'articolo 24, comma 8, del Codice dei contratti pubblici, come base di riferimento per la determinazione dell'importo da porre a base di gara dell'affidamento del servizio. Appare evidente che i corrispettivi di cui al decreto del Ministero della giustizia del 17 giugno 2016 non possono essere sia emolumento per il professionista per le prestazioni svolte sia importo a base di gara dell'affidamento; verrebbe meno il principio base delle procedure ad evidenza pubblica del confronto competitivo tra gli operatori economici basato anche sull'elemento prezzo.

Partendo, quindi, dal presupposto che il concorrente presenta in sede di offerta un ribasso sull'importo a base di gara, determinato sulla base dei corrispettivi di cui al citato decreto del Ministero della giustizia, così come previsto dal Codice dei contratti pubblici, si pone il problema di definire quale sia il "compenso equo" ai sensi dell'articolo 19-quaterdecies, del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, tenuto conto che si potrebbe verificare l'ipotesi che il ribasso offerto sia così elevato da rendere non equo il corrispettivo per l'attività professionale, seppur derivante da una libera scelta dell'operatore economico e non da un'imposizione della stazione appaltante.

Per ovviare all'ipotesi di cui sopra, la soluzione più scontata sarebbe quella di imporre un tetto massimo al ribasso offerto ma non è apparsa ritenersi percorribile in quanto, nella sostanza, comporterebbe la pre-determinazione del prezzo di aggiudicazione in quanto tutti i concorrenti, pur di aggiudicarsi l'appalto, offrirebbero il ribasso massimo, snaturando così uno degli elementi base del principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ampiamente affermato nel nuovo Codice dei contratti pubblici.

Una soluzione apparsa più appropriata, nel caso di aggiudicazione mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è quella di agire sulla formula per l'attribuzione dei punteggi relativi al criterio prezzo; partendo dal presupposto che la formula classica dell'interpolazione lineare, come evidenziato nelle Linee guida n. 2#di attuazione del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa", accentua la concorrenza inducendo i concorrenti a formulare offerte aggressive per conseguire un punteggio particolarmente elevato a fronte di punteggi ridotti per gli altri concorrenti, è stato suggerito il ricorso alla formula bilineare.

#
#

Come noto, la funzione bilineare, ove il punteggio cresce linearmente fino a un valore soglia, calcolata ad esempio come media del ribasso dei concorrenti, per poi flettere e crescere a un ritmo limitato, ha proprio il vantaggio di scoraggiare offerte con ribassi eccessivi poiché ricevono un punteggio incrementale ridotto. Ciò, unitamente all'attribuzione di un punteggio elevato al punto di flesso, disincentiva i concorrenti a presentare offerte oltre la media di mercato e il prezzo di aggiudicazione potrebbe ritenersi equo proprio perché tiene conto della media di mercato.

Si è ritenuto, altresì, opportuno specificare che l'equità del compenso deve essere valutata anche in relazione alla presenza nel contratto di clausole vessatorie di cui all'articolo 13-bis, commi 4 e 5, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, che possono determinare un significativo squilibrio contrattuale a carico del professionista, alla richiesta di prestazioni aggiuntive senza oneri aggiuntivi a carico della stazione appaltante nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa, o alla richiesta, durante l'esecuzione del contratto, di prestazioni integrative non quantificate nel corrispettivo posto a base di gara.

Con riferimento alla determinazione del corrispettivo a base di gara, diversi *stakeholders* hanno segnalato in sede di consultazione la necessità di una revisione delle tariffe previste nel decreto del Ministero della giustizia 17 giugno 2016 (Approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell'art. 24, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016) per adeguarle alle nuove prestazioni in materia di metodi e strumenti elettronici. Non avendo l'Autorità competenze in merito all'eventuale attività di revisione delle tariffe professionali, non è stata introdotta alcuna modifica al riguardo.

ULTERIORI MODIFICHE

Le Linee guida n. 1 sono state modificate anche per garantire un maggior coordinamento con il Bando tipo n. 3, approvato con delibera n. 723 del 31 luglio 2018, con riferimento al criterio della professionalità e adeguatezza dell'offerta, di cui alla Parte VI, punto 1.1, lett. a).

Il punto in questione era stato oggetto di modifica in sede di aggiornamento delle Linee guida n. 1 al decreto legislativo n. 56/2017, con l'inserimento del riferimento al periodo di 10 anni entro cui devono essere svolti i tre servizi idonei alla dimostrazione della professionalità del concorrente sulla base dell'esperienza pregressa. Le indicazioni in esso contenute sono state riprese nel documento di consultazione del Bando tipo n. 3, pubblicato in data 14.5.2018.

Nell'ambito della predetta consultazione, gli operatori del settore hanno contestato la previsione inserita ritenendola limitativa della partecipazione alle procedure di gara alla luce della crisi che ha investito il settore negli ultimi anni, con una sensibile riduzione degli affidamenti. Preso atto di ciò e nell'ottica di favorire la più ampia partecipazione alle procedure di gara, il Bando tipo n. 3 ha accolto la richiesta degli *stakeholders*, eliminando il riferimento al periodo di 10 anni entro cui devono essere svolti i tre

servizi idonei alla dimostrazione della professionalità del concorrente sulla base dell'esperienza pregressa.

Al fine di garantire il necessario coordinamento degli atti, è stata, quindi, modificata la Parte VI, punto 1.1, lett. a), delle Linee guida n. 1, nel senso già indicato dal Bando tipo n. 3. Ne consegue che i candidati possono illustrare in sede di offerta tre servizi relativi a interventi ritenuti significativi della propria capacità e affini a quelli oggetto dell'affidamento svolti lungo tutto l'arco della sua vita professionale.

Un'ulteriore modifica alle Linee guida n. 1 è stata introdotta per porre rimedio a un'applicazione distorta, da parte di alcune stazioni appaltanti, della previsione di cui alla Parte IV, punto 2.2.3.1. secondo la quale «La mandataria in ogni caso possiede i requisiti necessari per la partecipazione alla gara in misura percentuale superiore rispetto a ciascuna dei mandanti», segnalata da alcune associazioni di categoria. In particolare, è stato evidenziato che le stazioni appaltanti rilevano il requisito richiesto della mandataria in termini assoluti, comparandolo a quello degli altri componenti il costituendo RTP, ritenendo, quindi, che il ruolo di mandataria può essere assunto solo dall'operatore economico in possesso, in valore assoluto e non in relazione alla specifica gara, dei requisiti di qualificazione in misura maggioritaria.

Oltre al chiarimento al Bando tipo n. 3, già pubblicato sul sito dell'Autorità in data 19.11.2018, si è ritenuto opportuno modificare la previsione di cui Parte IV, punto 2.2.3.1, specificando che la mandataria,#indipendentemente dal fatturato globale/specifico posseduto, dai servizi precedentemente svolti e dal personale tecnico di tutti i partecipanti al raggruppamento, deve dimostrare i requisiti necessari per la partecipazione alla gara in misura maggioritaria rispetto alle mandanti. Ciò al fine di evitare di cristallizzare situazioni per le quali è sempre l'impresa di dimensioni maggiori a svolgere il ruolo di mandataria, indipendentemente dai requisiti richiesti per la specifica gara, e di ribadire la possibilità che anche l'impresa di dimensioni minori nell'ambito del raggruppamento possa assumere il ruolo di mandataria se in grado di soddisfare i requisiti richiesti dalla specifica gara in misura maggioritaria rispetto alle altre imprese.

#

#
#