



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Presidente*

### **DELIBERA N. 1027 DEL 11 ottobre 2017**

Oggetto: istanza congiunta di parere per la soluzione delle questioni controverse ex articolo 211, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 presentata dall'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Valle d'Aosta e dalla Regione autonoma Valle d'Aosta – Procedura aperta ai sensi dell'art. 60 d.lgs. 50/2016 dei servizi di progettazione e fattibilità tecnico-economica, definitiva ed esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, direzione lavori e contabilità, relativo al progetto integrato rete cultura e turismo per la competitività – valorizzazione del comparto cittadino denominato “Aosta Est”. Importo a base di gara euro: 979.614,39. S.A.: Regione autonoma Valle d'Aosta.

**PREC 269/17/S**

### **Il Consiglio**

*Considerato in fatto*

Con istanza congiunta di parere acquisita al prot. Anac n. 96879 del 1 agosto 2017 inoltrata dall'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Valle d'Aosta in nome e per conto dell'Ordine degli Ingegneri, dei Dottori agronomi e forestali, dei Geologi della Valle d'Aosta, del Collegio dei Geometri e Geometri laureati, dei Periti Industriali e Periti industriali laureati della Valle d'Aosta e dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, le parti hanno chiesto all'Autorità di formulare un'ipotesi di soluzione della questione insorta relativamente alla procedura aperta per l'affidamento dei servizi di progettazione e fattibilità tecnico-economica, definitiva ed esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, direzione lavori e contabilità, relativo al progetto integrato rete cultura e turismo per la competitività – valorizzazione del comparto cittadino denominato “Aosta Est”;

Gli Ordini e i Collegi sopra citati rappresentano di aver invitato la stazione appaltante a ritirare in autotutela il bando di gara in questione ritenendo *«la procedura di affidamento adottata risulta in contrasto con quanto previsto dal comma 2 dell'art. 23 d.lgs. 50/2017 che impone il ricorso o a professionalità interne o al concorso, quest'ultimo quale unico strumento effettivamente in grado di consentire di scegliere il miglior progetto»*.

In particolare, evidenziano che, nel caso di specie ricorrono entrambe i presupposti individuati dall'art. 23, comma 2 del d.lgs. 50/2016: sia l'assenza di professionalità interne alla Regione nella materia oggetto del progetto, non avendo la regione attestato negli atti prodromici all'indizione della procedura l'esistenza di siffatte professionalità, sia il ricorrere del connotato di particolare rilevanza dei lavori oggetto di progettazione in particolare emergente dal documento preliminare alla progettazione allegato agli atti di gara. Sostengono, pertanto che l'intervento oggetto di progettazione riguardi opere concernenti la valorizzazione di beni culturali, sottoposti a specifica tutela e costituenti il complesso monumentale del centro storico della città di Aosta.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

Viceversa, la Regione Valle d'Aosta ritiene che sulla scelta di non applicare, ai fini dell'affidamento dell'incarico di elaborare lo studio di fattibilità preordinato alla progettazione degli interventi, la procedura del concorso di progettazione o di idee, abbia inciso nell'anno 2004 (anno della relativa delibera di Giunta regionale n. 4147 del 22.11.2004) proprio la valutazione della natura della prestazione che, pur afferendo a una importante attività di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, presupponendo una fase propedeutica di analisi e schedatura volta a fornire una *“una lettura di quanto precedentemente censito attraverso l'evidenziazione dei principi di tutela e valorizzazione, delle destinazioni funzionali più consone alle caratteristiche del singolo edificio e in rapporto a una visione d'insieme che permetta un approccio sistematico sull'intero comparto urbano”*, ma anche a individuare *“eventuali interventi con carattere d'urgenza, e in generale prefigurare le tempistiche per le successive fasi attuative”*, dovendo *“rappresentare il documento che definisca i confini entro i quali si snoderanno i momenti operativi della tutela e valorizzazione”*, non riguardava tuttavia lavori di particolare rilevanza sotto nessuno dei profili (architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo, tecnologico).

All'esito dell'avvio dell'istruttoria, non sono pervenute ulteriori osservazioni da parte degli istanti.

#### *Ritenuto in diritto*

Il quesito sottoposto al vaglio dell'Autorità concerne la legittimità della scelta operata dalla stazione appaltante nell'indizione di una procedura ordinaria, in luogo della procedura individuata ai sensi dell'art. 23, comma 2, d.lgs. 50/2016 in tema di appalti pubblici di servizi di ingegneria e architettura e progettazione di lavori di particolare rilevanza.

Per rispondere al quesito oggetto di parere è necessario analizzare il quadro normativo di riferimento.

L'art. 23 - Livelli della progettazione per gli appalti, per le concessioni di lavori nonché per i servizi - del d.lgs. 50/2016, al comma 2 prevede che: *« Per la progettazione di lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomico e forestale, storico-artistico, conservativo, nonché tecnologico, le stazioni appaltanti ricorrono alle professionalità interne, purchè in possesso di idonea competenza nelle materie oggetto del progetto o utilizzano la procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee di cui articoli 152, 153, 154, 155 e 156. Per le altre tipologie di lavori, si applica quanto previsto dall'articolo 24»*.

Come noto, con delibera n. 973 del 14 settembre 2016 - Linee guida n. 1 *“Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura”*, l'Autorità ha avuto modo di chiarire, al punto III. Indicazioni operative, paragrafo 1. Operazioni preliminari, che: *« 1.1. Da un punto di vista operativo, in via preliminare deve essere valutato dalla stazione appaltante se i servizi presentano o meno le caratteristiche indicate dall'art. 23, comma 2 del Codice (lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomico e forestale, storico-artistico, conservativo, nonché tecnologico). In caso di esito positivo della verifica operata dal RUP, l'amministrazione ricorre a professionalità interne, se viene accertata la presenza di personale in possesso di idonea competenza in materia, avendo cura di assicurare che in base alle caratteristiche dell'oggetto della progettazione venga garantita la medesima qualità che potrebbe essere raggiunta con la selezione di progettisti esterni. 1.2. In caso di assenza*



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

*di idonee professionalità dovrà essere utilizzata la procedura del concorso di progettazione, per la partecipazione al quale i requisiti di qualificazione devono consentire l'accesso ai piccoli e medi operatori economici dell'area tecnica e ai giovani professionisti (art. 154, comma 3)».*

Orbene, come sopra riportato, ancorchè le ipotesi previste nell'art. 23, comma 2 vengono date come alternative senza ulteriore specificazione, l'Autorità ha fornito indicazione al riguardo, precisando che per gli incarichi e i servizi di progettazione, relativi a lavori che rientrano tra quelli di cui alla disposizione in esame, la stazione appaltante debba, in via prioritaria, ricorrere alle professionalità interne e in caso di mancata presenza di queste, procedere mediante la procedura del concorso di progettazione (o del concorso di idee). È evidente, rispetto alla previgente disciplina, come ora rilevi l'obbligatorietà e non più la possibilità di ricorrere alla progettazione di idee.

Inoltre, secondo il dettato dell'ultimo rigo della disposizione in esame, per le altre tipologie di lavori, trova applicazione quanto previsto al successivo art. 24 – Progettazione interna ed esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici. Tale norma va poi coordinata con quanto previsto dall'art.157 – Altri incarichi di progettazione e connessi, (tipologie non rientranti tra quelle di cui al comma 2 dell'art 23). Sul punto, le linee guida sopra richiamate chiariscono che per gli incarichi ed i servizi di progettazione, come definiti dall'art.157 d.lgs. 50/2016, una volta stabilite la classe/i e la categoria/e di appartenenza dei servizi da affidare, siano necessarie da parte della stazione appaltante, alcune operazioni al fine di definire le modalità della procedura da seguire (come meglio esplicitate nelle Linee guida n. 1, al punto 1.4.).

Per poter definire l'ambito oggettivo dell'applicazione della norma in questione (art. 23, comma 2), individuandone quindi i presupposti, giova ricordare la definizione data nel tempo dal legislatore circa il concetto di “opera o lavori di particolare rilevanza”.

Al riguardo soccorre la definizione resa già dal d.p.r. 207/2010, all'art. 3, comma 1, lettera l), laddove specificava gli elementi costitutivi per: *«lavori di speciale complessità o di rilevanza architettonica o ambientale, ai sensi dell'articolo 90, comma 6, del codice; lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo, nonché tecnologico, ai sensi dell'articolo 91, comma 5, del codice; lavori di speciale complessità, ai sensi dell'articolo 122, comma 1, del codice; particolare complessità dell'opera, ai sensi dell'articolo 141, comma 1, del codice; opere di particolare complessità, ai sensi dell'articolo 141, comma 7, lettera b), del codice: le opere e gli impianti caratterizzati dalla presenza in modo rilevante di almeno due dei seguenti elementi: 1. utilizzo di materiali e componenti innovativi; 2. processi produttivi innovativi o di alta precisione dimensionale e qualitativa; 3. esecuzione in luoghi che presentano difficoltà logistica o particolari problematiche geotecniche, idrauliche, geologiche e ambientali; 4. complessità di funzionamento d'uso o necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità; 5. esecuzione in ambienti aggressivi; 6. necessità di prevedere dotazioni impiantistiche non usuali; 7. complessità in relazione a particolari esigenze connesse a vincoli architettonici, storico-artistici o conservativi».*

Sulla scorta di siffatti parametri, quindi risulta evidente che è compito della stazione appaltante, valutare nell'ambito della propria discrezionalità amministrativa e tecnica, se l'affidamento per gli incarichi e i servizi di progettazione sia ricompreso o meno nelle fattispecie contemplate dall'art. 23,



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

comma 2 afferenti alla progettazione di lavori di particolare rilevanza, con la conseguente corretta individuazione della procedura da seguire.

È infatti il Responsabile del procedimento soggetto deputato all'individuazione dei lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomo e forestale, storico artistico, conservativo o tecnologico, che accerta e certifica, sulla base degli atti forniti dal dirigente dell'amministrazione aggiudicatrice preposto alla struttura competente, l'eventuale presenza, negli interventi, delle seguenti caratteristiche: 1. utilizzo di materiali e componenti innovativi; 2. processi produttivi innovativi o di alta precisione dimensionale; e qualitativa; 3. esecuzione in luoghi che presentano difficoltà logistica o particolari problematiche geotecniche, idrauliche, geologiche e ambientali; 4. complessità di funzionamento d'uso o necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità; 5. esecuzione in ambienti aggressivi che, come tali, siano capaci di provocare malattie o alterazioni morbose a uomini e animali o di distruggere e danneggiare piante e coltivazioni; 6. necessità di prevedere dotazioni impiantistiche non usuali; 7. complessità in relazione a particolari esigenze connesse a vincoli architettonici, storico-artistici o conservativi; 8. necessità di un progetto elaborato in forma completa e dettagliata in tutte le sue parti, architettonica, strutturale e impiantistica. (cfr. Linee guida n. 3, delibera n. 1096 del 26 ottobre 2016, al punto 5.1.3.).

Nel caso in esame, secondo quanto rappresentato dalla stazione appaltante, la scelta di ricorrere alle procedure ordinarie di cui al d.lgs. 50/2016 per l'affidamento *de quo*, come meglio sopra descritto, risulta essere stata dettata tenuto conto della tipologia e dell'entità del servizio. La Regione Autonoma Valle d'Aosta ha sottolineato, infatti, come gli aspetti già vagliati in sede di affidamento dell'incarico di elaborazione dello studio di fattibilità (anno 2004) sotto la vigenza dell'art. 17, comma 13, della l. 109/1994 siano rimasti immutati anche con l'entrata in vigore dell'art. 23, comma 2 d.lgs. 50/2016.

Nella determina a contrarre (provvedimento dirigenziale n. 1763 dell'11.04.2017) viene data evidenza che la realizzazione del nuovo percorso archeologico deriva da uno studio di fattibilità approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 726 del 14 marzo 2008, con la particolare finalità di tutelare e valorizzare i beni monumentali compresi nel comparto urbano denominato "Aosta est" in accordo con le linee guida fissate dal P.R.C. Precisa, inoltre, la stazione appaltante che "il predetto studio di fattibilità costituisce parte integrante del documento preliminare per la progettazione sulla base del quale l'aggiudicatario è chiamato a sviluppare la progettazione dell'intervento: ciò chiarisce che il servizio in via di affidamento non può essere quello tipico di un concorso di idee o di progettazione, poiché ciò che viene chiesto ai professionisti non è l'individuazione di un'idea progettuale, ma lo sviluppo di un'idea già acquisita e approvata".

Nel caso in esame, risulta che la scelta operata dalla stazione appaltante di procedere mediante procedura ordinaria all'affidamento dei servizi di progettazione e fattibilità tecnico-economica, definitiva ed esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, direzione lavori e contabilità, relativo al progetto integrato rete cultura e turismo per la competitività – valorizzazione del comparto cittadino denominato "Aosta Est, piuttosto che procedere secondo quanto previsto dall'art. 23, comma 2, d.lgs. 50/2016, sia stata motivata attraverso il richiamo allo studio di



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

fattibilità e piano operativo per la riqualificazione del settore nord-orientale della città di Aosta, approvato nel 2008.

Siffatta scelta non appare adeguatamente motivata dalla stazione appaltante in considerazione che il documento relativo allo studio di fattibilità sopra citato non sembra costituire un documento progettuale, ma piuttosto un documento propedeutico di carattere ricognitivo e di indirizzo del successivo sviluppo progettuale (Relazione preliminare di inquadramento dei beni presenti nell'area; Linee guida di salvaguardia e valorizzazione).

Tra l'altro, dalla lettura del documento relativo all'incarico sotteso allo studio di fattibilità e piano operativo sopra descritti emerge la finalità di elaborare un capitolato speciale nel quale *“saranno indicate le linee guida progettuali, completo delle future possibili destinazioni d'uso e le indicazioni finalizzate alla tutela e alla riqualificazione della città necessarie all'elaborazione delle successive fasi progettuali preliminari, definitiva ed esecutiva”*.

Si consideri inoltre che, nel documento preliminare alla progettazione allegato agli atti dell'odierna gara, risulta che il RUP abbia attestato la sussistenza dei diversi profili di particolare rilevanza dei lavori oggetto di progettazione, come contemplati all'art. 23, comma 2 d.lgs. 50/2016.

In base a tutto quanto sopra rappresentato e alla luce delle considerazioni sopra esposte,

### **Il Consiglio**

ritiene, nei limiti di cui in motivazione che, fermo restando che spetta alla stazione appaltante, valutare se i servizi che intende affidare presentano o meno le caratteristiche indicate dall'art. 23, comma 2 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i. secondo i parametri sopra illustrati e conseguentemente procedere con la relativa procedura, nel caso in esame la scelta operata dalla Regione autonoma Valle d'Aosta non appare adeguatamente motivata in presenza di un rinvio a un mero studio di fattibilità e piano operativo che peraltro non sembrano costituire documenti progettuali in senso proprio.

*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio

In data 23 ottobre 2017

Il segretario Maria Esposito