

Parere n. 131 del 25/07/2012

PREC 84/12/L

Oggetto: Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 6, comma 7, lettera n) del d.lgs. n. 163/2006 presentata dalla società di ingegneria "landBAU" s.r.l. in merito al bando avente ad oggetto la progettazione esecutiva e la realizzazione di servizi essenziali e collettivi con nuove edicole e loculi in area di espansione del cimitero comunale "Centro Urbano" - lotto 2 bis - importo complessivo dell'appalto 4.800.000,00 - criterio di aggiudicazione: offerta economicamente più vantaggiosa - S.A. Comune di Lanciano (CH).

Progettazione definitiva ed esecutiva - normativa antisismica

Il Consiglio

Vista la relazione dell'Ufficio del precontenzioso

Considerato in fatto

In data 12/04/2012 è pervenuta l'istanza indicata in epigrafe, con la quale la società di ingegneria "landBAU" s.r.l. ha chiesto un parere in merito alla correttezza del bando di gara indetto dal Comune di Lanciano per l'affidamento dei lavori in oggetto.

Nello specifico, il bando in contestazione prevede l'affidamento, con procedura aperta, della progettazione esecutiva e realizzazione di servizi essenziali e collettivi con nuove edicole e loculi in area di espansione del cimitero comunale "Centro Urbano" - lotto 2 bis.

Nell'istanza di richiesta di parere la società di ingegneria "landBAU" s.r.l. afferma che nell'analizzare la documentazione messa a disposizione per le gara ha rilevato una serie di lacune che impedivano di formulare una corretta valutazione economica dell'appalto. Comunica, inoltre, che in sede di gara erano stati sottoposti al RUP una serie di quesiti, le cui risposte l'istante non aveva ritenute corrette ed esaurienti. L'istante avanza tre considerazioni:

Considerazione n. 1: A base di gara è stato posto un progetto definitivo che, per ammissione della stessa amministrazione appaltante, non è aggiornato alla normativa vigente in materia strutturale;

Considerazione n. 2: Il Comune non può scaricare l'onere dell'adeguamento strutturale (indagini geologiche, geotecniche e sismiche oltre che progettazione e calcoli strutturali) sull'aggiudicatario della gara come riportato all'art. 7 del Capitolato Speciale di Appello, in quanto i concorrenti alla gara non hanno gli strumenti necessari per definire l'adeguamento sismico del progetto definitivo di un'opera che per sua natura è molto complessa prevedendo tre piani ipogei di cimitero protetti da paratie di pali e una chiesa in elevazione e, pertanto, non sono in condizione di stabilire il possibile ribasso percentuale sull'importo dai lavori.

Considerazione n. 3: L'istante ritiene che il passaggio dal DM 1996 (normativa sismica di riferimento del progetto definitivo in gara rimasto in vigore sino al 30 giugno 2009) al DM 14/01/2009 (normativa obbligatoria dal 30 giugno 2009) non rappresenta un semplice aggiornamento normativo, ma una vera e propria rivoluzione nel campo del calcolo strutturale in zona sismica.

Il Comune di Lanciano con riferimento al fax del 12.04.2012 prot. n. 0034863 ha controdedotto alle osservazioni dell'istante e, ritenendole non fondate, ha comunicato:

a) che con delibera di G. M. n.463 dell'11.09.2007 venne approvato il progetto esecutivo per la realizzazione di servizi essenziali e collettivi con nuove edicole e locali in area di espansione del Cimitero comunale "Centro Urbano" dell'importo complessivo di euro. 7.000.000,00 di cui 4.655.112,00 per lavori a base d'asta, euro 94.888.00 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso ed euro. 2.250.000,00 per somme a disposizione dell'Amministrazione; tra i documenti componenti detto progetto esecutivo erano compresi sia la relazione geologica e che i calcoli esecutivi delle strutture, redatti secondo, quanto previsto dall'O.P.C.M. n. 3274 del 20.03.2003 e le N.T.C. del 2005 e quindi in conformità alla normativa tecnica per la zona a rischio sismico in cui ricade il Comune di Lanciano;

b) che a tale approvazione non è seguita un'immediata indizione della gara di appalto e ciò ha comportato, nelle successive fasi procedurali, diversi aggiornamenti dei costi di esecuzione e la decisione, da parte della precedente Amministrazione Comunale, di procedere per lotti con un necessario stravolgimento del progetto e con iter procedurali e progettuali che hanno portato alla revoca delle delibere di approvazione dei vari lotti e degli atti di gara relativamente al primo lotto;

c) che in seguito, l'Amministrazione ha deciso di riallineare la procedura con l'intento di giungere con una certa celerità alla realizzazione dell'ampliamento cimiteriale ripartendo dal progetto esecutivo già approvato, stante l'urgenza di assegnare le edicole e loculi agli acquirenti;

d) che poiché il progetto esecutivo di cui sopra, non rivestiva più i caratteri della cantierabilità

richiesti dalla vigente normativa ma è, comunque, rispondente ai requisiti per un progetto definitivo da poter porre a base di gara per un appalto integrato si è proceduto alla sua rivisitazione mediante adeguamento del computo metrico estimativo mettendolo in linea con il vigente prezzario regionale e corredandolo di tutti quei documenti previsti dall'art. 24 e segg. dei D.P.R. n. 207/2010; la G.M. con delibera n. 601 del 6.12.2011 ha approvato il progetto definitivo dell'importo complessivo di euro 6.094.900 di cui euro 4.640.664,85 per lavori a corpo, euro 159.335,15 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso ed euro 1.294.900,00 per somme a disposizione dell'Amm.ne; successivamente con D.D. n. 1778 del 30.12.2011 venne indetta la gara di appalto;

e) che stante alle prescrizioni relative agli elaborati descrittivi e grafici contenute all'art. 93, comma 4, del D. Lgs. N. 163/2006 in cui tra gli elementi che costituiscono gli elaborati del progetto definitivo sono previsti i calcoli preliminari delle strutture e degli impianti e all'ultimo punto dello stesso comma che testualmente recita "Gli studi e le indagini occorrenti, quali quelli di tipo geognostico, ideologico, sismica, agronomico, biologico, chimico, i rilievi e i sondaggi, sono condotti fino a un livello tale da consentire i calcoli preliminari delle strutture e degli impianti e lo sviluppo del computo metrico", nonché di quanto riportato all'art. 29 (Calcoli delle strutture e degli impianti) del D.P.R. n. 207/2010, si è ritenuto che i calcoli delle strutture e la relazione geologica posti a base di gara dell'appalto di che trattasi rispondessero pienamente alle definizioni di cui sopra;

f) che poiché il progetto esecutivo, così come previsto all'art., 93, comma 5, del D.Lgs. n. 163/2006 e all'art. 33 e segg. del D.P.R. n. 207/2010, definisce compiutamente in ogni dettaglio i lavori da realizzare sia dal punto di vista architettonico, strutturale e impiantistico e dovendosi procedere, prima dell'inizio dei lavori, al deposito dei calcoli strutturali presso l'Ufficio Tecnico del Territorio (ex Genio Civile), agli art. 7 e 8 del Capitolato Speciale di Appalto si è provveduto, con la massima trasparenza, a riportare i riferimenti normativi sulla redazione dei calcoli delle strutture sia per il progetto definitivo che per il progetto esecutivo, in modo da permettere a tutti gli operatori economici che avrebbero avuto interesse a partecipare alla gara in questione di avere certezza sia sugli elaborati posti a base di gara che su quelli da redigersi successivamente alle stipule del contratto; le spese per la progettazione esecutiva e, quindi, anche quelle per l'adeguamento dei citati calcoli strutturali alle NTC 2008 sono comprese nell'importo dell'appalto così come previsto nel bando e nel disciplinare di gara;

g) che si evidenzia, altresì, che è del tutto fisiologico che, con l'approfondirsi dei predetti livelli di definizione degli elaborati progettuali, il risultato dei calcoli esecutivi siano difformi da quelli dei calcoli preliminari e possono comportare variazioni alle quantità delle armature che, comunque, non comportano significative differenze tecniche e di costo.

Nel merito tecnico delle differenze che ci sono nell'applicazione delle due norme tecniche sulle costruzioni (O.P.C.M. n. 3274 del 20.03.2003 - NTC. 2005 e NTC 2008) il Comune di Lanciano osserva che:

- 1) le due normative si basano sullo stesso criterio progettuale che è quello prestazionale;
- 2) le NTC 2005 seppur fanno riferimento ad una zonizzazione sismica del territorio nazionale su 4 livelli di sismicità formulano un modello di riferimento per la descrizione del moto sismico costituito da uno spettro di risposta elastico più cautelativo di quello delle attuali NTC. 2008 tant'è che il nuovo modello di spettro di risposta elastico e l'attuale mappatura del grado di sismica sviluppato a livello locale, nascono dalle necessità di ottimizzare e contenere i costi per gli interventi in zona sismica;
- 3) per quanto attiene, nel particolare, al dimensionamento degli elementi strutturali si rileva che le NTC 2008 hanno introdotto il criterio generale di progettazione basato sulla duttilità delle strutture con facoltà del progettista di operare secondo due livelli di duttilità alta (A) e bassa (B): per le strutture duttili si applica il criterio della gerarchia delle resistenze per la verifica degli elementi costruttivi e quest'ultimo può portare a seconda delle scelte del progettista ad una variazione delle armature specie nelle strutture in elevazione (pilastri) rispetto a quanto si potrebbe evincere dal calcolo con le NTC 2005;
- 4) da quanto innanzi esposto dal confronto fra le due norme tecniche, si ritiene che comunque la differenza che le due applicazioni di calcolo possono comportare siano da imputare prevalentemente alle scelte tecniche del calcolatore che alle previsioni normative.

Considerato in diritto

La questione controversa sottoposta all'Autorità riguarda in sostanza due aspetti:

- a) se i contenuti della progettazione definitiva posta a base della gara in esame siano rispettosi della normativa vigente in materia;
- b) se è corretto addossare ai concorrenti nel corso della redazione del progetto esecutivo l'adeguamento ad una nuova normativa antisismica della quale il progetto a base di gara non tiene conto.

Sul primo aspetto, si osserva che l'appalto è stato indetto ai sensi dell'articolo 53, comma 2, lettera b) (progettazione esecutiva ed esecuzione di lavori sulla base di un progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice) del d.lgs. n. 163/2006. La redazione del progetto esecutivo nel caso di un appalto indetto ai sensi dell'articolo 53, comma 2, lettera b) è disciplinata dall'articolo 169 del DPR n. 207/2010. Il contenuto del progetto definitivo da porre a base di gara è specificato nell'articolo 28, comma 2, lettera h) (elaborati grafici nella diversa scala prescritta da normative specifiche e comunque non inferiori a 1:100 atti ad illustrare il progetto strutturale nei suoi aspetti fondamentali, in particolare per quanto riguarda le fondazioni). Il comma 2 dell'articolo 169 del DPR n. 207/2010 dispone che "qualora il progettista dell'esecutivo ne ravvisi la necessità, l'affidatario, previa informazione al responsabile del procedimento perché possa eventualmente disporre la presenza del direttore dei lavori, provvede all'effettuazione di studi o indagini di maggior dettaglio o verifica rispetto a quelli utilizzati per la redazione del progetto definitivo, senza che ciò comporti compenso aggiuntivo alcuno a favore dell'affidatario."

Dalla nota inviata dal Comune si constata che il progetto posto a base di gara non era un progetto definitivo ma un redatto con le norme vigenti nell'anno 2007 e, cioè, con le norme del DPR n. 554/1999, declassato a progetto definitivo al fine di poter indire una gara che prevedesse l'affidamento all'aggiudicatario della progettazione esecutiva, e ciò in quanto la normativa antisismica era stata modificata e la progettazione esecutiva ne avrebbe dovuto tenere conto. Poiché sul piano della sostanza tecnica i contenuti dei progetti definitivi ed esecutivi specificati nei DPR n. 554/1999 e n. 207/2010, fatto salvo una maggiore definizione descrittiva nel DPR n. 207/2010, sono da considerarsi completamente uguali non può, quindi, non ritenersi che il progetto posto a base di gara avesse i contenuti di un progetto definitivo. Anzi, nel caso in esame, aver posto un progetto di strutture già elaborato al livello esecutivo come progetto definitivo è da considerarsi sicuramente positivo.

Va poi osservato che l'appalto prevede il corrispettivo "a corpo" e l'offerta di prezzo mediante la cosiddetta "offerta a prezzi unitari" che comporta, ai sensi dell'articolo 119, comma 5, del DPR n. 207/2010, l'obbligo per i concorrenti di "integrare o ridurre le quantità che valuta carenti o eccessive e a inserire le voci e relative quantità che ritiene mancanti rispetto a quanto previsto negli elaborati grafici e nel capitolato speciale nonché negli altri documenti che è previsto facciano parte del contratto, alle quali applica i prezzi unitari che ritiene di offrire."

Nella stessa nota il Comune precisa che negli artt. 7 e 8 del Capitolato Speciale di Appalto ha riportato "i riferimenti normativi sulla redazione dei calcoli delle strutture sia per il progetto definitivo che per il progetto esecutivo, in modo da permettere a tutti gli operatori economici che avrebbero avuto interesse a partecipare alla gara in questione di avere certezza sia sugli elaborati posti a base di gara che su quelli da redigersi successivamente alle stipule del contratto". Nella stessa nota informa che "le spese per la progettazione esecutiva e, quindi, anche quelle per l'adeguamento dei citati calcoli strutturali alle NTC 2008 sono comprese nell'importo dell'appalto". Queste disposizioni consentono ai concorrenti di applicare, con piena conoscenza dei fatti condizionanti l'offerta di ribasso, quanto disposto dall'articolo 119, comma 5, DPR n. 207/2010 e cioè di "integrare o ridurre le quantità che valuta carenti o eccessive e a inserire le voci e relative quantità che ritiene mancanti rispetto a quanto previsto negli elaborati grafici e nel capitolato speciale nonché negli altri documenti che è previsto facciano parte del contratto, alle quali applica i prezzi unitari che ritiene di offrire".

Alla luce di quanto illustrato non sono da ritenersi fondati i rilievi avanzati dall'istante in merito al contenuto del progetto definitivo posto a base di gara. Non sono da ritenersi fondati neanche i rilievi in merito alle norme tecniche da applicare in quanto non vi è dubbio che in sede di progettazione esecutiva le strutture dovranno essere calcolate con la normativa vigente al momento della progettazione esecutiva e, ciò, indipendentemente dalla normativa, fra l'altro precisata in sede di gara, con la quale era stato predisposto il progetto posto a base di appalto. In sede di offerta i concorrenti, ove lo riterranno necessario, sulla base delle esperienze dei propri tecnici potranno, come specifica l'articolo 119, comma 5, del DPR n. 207/2010, apportare alle strutture e, conseguentemente, al prezzo offerto, le modifiche che riterranno necessarie.

In base a quanto sopra considerato, pertanto

Il Consiglio

ritiene nei limiti di cui in motivazione che il bando e il disciplinare di gara nonché il progetto posto a base di gara dell'appalto cui si riferisce la richiesta dell'istante sono conformi alla normativa di settore.

I Consiglieri Relatori: Piero Calandra, Alfredo Meocci

Il Presidente: Sergio Santoro

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 31 luglio 2012

Il Segretario Maria Esposito

