



c.a. [omissis]
Responsabile Unico del Procedimento
Consorzio di Bonifica Nord
[omissis]

Fasc. Anac n. 2148/2023

Oggetto

Affidamenti servizi di ingegneria per rifacimento e ampliamento dell'impianto di telecontrollo e telemisura del sistema irriguo consortile.

S.A.: Consorzio di Bonifica Nord

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. 30829 del 20.4.23 con cui vengono segnalate alcune criticità in merito all'affidamento dei servizi di ingegneria - incarico di D.L. e incarico di coordinatore dell'esecuzione in fase di esecuzione – connessi con l'intervento di rifacimento e ampliamento dell'impianto di telecontrollo e telemisura del sistema irriguo consortile da parte della S.A.

In particolare veniva contestato l'affidamento ad un professionista architetto in luogo di un ingegnere a fronte di un intervento inerente principalmente opere idrauliche specialistiche non residenziali e che, pertanto, esulerebbero dalle competenze degli architetti rientrando in quelle degli ingegneri; veniva inoltre rilevato l'errato calcolo degli importi dei servizi di ingegneria affidati ritenendo che, se correttamente stimati, avrebbero superato le soglie per l'affidamento diretto e, pertanto, per evitare l'artificioso frazionamento dei servizi, la S.A. avrebbe dovuto ricorrere a procedure di affidamento di evidenza pubblica.

Con nota prot. 33796 del 3.05.2023 l'Autorità ha chiesto alla S.A. una relazione sulle ragioni dell'affidamento della D.L. ad un professionista architetto in luogo di un ingegnere e sui conteggi effettuati per la stima dell'importo dei servizi di ingegneria ai sensi della vigente normativa.

La S.A. ha fornito riscontro con note n. 34136 del 4.05.2023 e n. 38689 del 19.05.2023.

Da quanto agli atti è emerso quanto segue.

Il progetto esecutivo "*Rifacimento e ampliamento dell'impianto di telecontrollo e telemisura del sistema irriguo consortile*" è stato predisposto dalla S.A. Consorzio di Bonifica Nord e redatto a un dipendente dell'Ente con mansioni di Capo Settore con Laurea in ingegneria elettronica; tale progetto è stato approvato con deliberazione del Commissario Regionale n. 22 del 18.02.2021, con un quadro economico di spesa pari ad € 9.469.431,33. L'intervento di cui trattasi è stato finanziato dal Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali con Decreto di concessione n.368654 del 19.08.2021.

In base agli importi indicati nel quadro economico come definiti in fase di redazione del progetto esecutivo (€ 99.000,00 per la direzione dei Lavori ed € 35.000,00 per il Coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione) con nota prot. n. 1233 del 02/03/2023 è stata chiesta la disponibilità all'arch. [omissis] ad eseguire l'incarico di Direzione dei Lavori specificando nella stessa sia la categoria delle lavorazioni e sia l'importo dell'affidamento; con nota del 4/3/2023, assunta al prot. cons. n. 1292 del 06/03/2023, il citato professionista ha confermato la disponibilità ad assumere suddetto incarico.



Presidente

Pertanto, con determinazione direttoriale n. 16 del 06/03/2023 si è proceduto, ad affidare, secondo quanto previsto dal combinato disposto dagli artt. 31 comma 8 e 36 comma 2 lettera a) del Codice dei contratti pubblici, come modificato dall'art. 1 comma 2 della L.120/2020 e dall'art. 51 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, all' arch.[omissis] il servizio professionale di Direttore dei lavori, ai sensi dell'art. 101 del D.lgs. 50/2016 e s.m.i., dell'intervento di cui trattasi per l'importo di € 99.000,00, oltre Inarcassa ed IVA di Legge, "ritendo questo importo congruo in quanto al di sotto dell'importo stimato da tariffa professionale" come specificato dalla S.A nella relazione pervenuta.

La S.A. ha provveduto ad affidare con determinazione direttoriale n. 15 del 06/03/2023 all'affidamento, secondo quanto previsto dal combinato disposto dagli artt. 31 comma 8 e 36 comma 2 lettera a) del Codice dei contratti pubblici, come modificato dall'art. 1 comma 2 della L.120/2020 e dall'art. 51 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, in favore dell' arch.[omissis], del servizio professionale di Coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, ai sensi dell'art. 101 del D.lgs. 50/2016 e s.m.i. e dell'art. 89 del D.lgs. 81/2008 e s.m.i., dell'intervento di cui trattasi " *ritendo questo importo congruo in quanto al di sotto dell'importo stimato da tariffa professionale*".

Per quanto attiene l'affidamento della D.L. ad un architetto si rileva preliminarmente che l'intervento di cui trattasi, definito come " *rifacimento e ampliamento dell'impianto di telecontrollo e telemisura del sistema irriguo consortile*", interessa le categorie OG6 (acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e evacuazione) e OS19 (impianti di reti di telecomunicazione e trasmissione dati).

Come previsto dall'art. 51 del Regio Decreto 23 ottobre 1925, n. 2537 " *Sono di spettanza della professione d'ingegnere, il progetto, la condotta e la stima dei lavori per estrarre, trasformare ed utilizzare i materiali direttamente od indirettamente occorrenti per le costruzioni e per le industrie, dei lavori relativi alle vie ed ai mezzi di trasporto, di deflusso e di comunicazione, alle costruzioni di ogni specie, alle macchine ed agli impianti industriali, nonché in generale alle applicazioni della fisica, i rilievi geometrici e le operazioni di estimo*"; l'art. 54 comma 3 prevede ulteriormente che " *La presente disposizione è applicabile anche a coloro che abbiano conseguito il diploma di architetto civile nei termini suddetti, ad eccezione però di quanto riguarda le applicazioni industriali e della fisica, nonché i lavori relativi alle vie, ai mezzi di comunicazione e di trasporto e alle opere idrauliche*"

In merito all'applicazione di tale normativa, la giurisprudenza ha avuto modo di rilevare, con la sentenza del Consiglio di Stato n. 5569/2022, che " *la costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato riconosce, in chiave generale, che "la progettazione delle opere viarie, idrauliche ed igieniche, che non siano strettamente connesse con i singoli fabbricati, è di pertinenza degli ingegneri, in base all'interpretazione letterale, sistematica e teleologica degli artt. 51, 52 e 54 del R.D. (cfr. Cons. Stato, n. 2938 del 2000; Cons. Stato n. 5012 del 2019). In presenza di opere rigorosamente accessorie a quelle edili è ammissibile un'abilitazione estensiva in capo al professionista architetto (Cons. Stato n. 1692 del 2015; Cons. Stato n. 1255 del 2021), atteso che "il concetto di 'opere di edilizia civile' si estende sicuramente oltre gli ambiti più specificamente strutturali, fino a ricomprendere l'intero complesso degli impianti tecnologici" se "a corredo del fabbricato" (Cons. Stato n. 1550 del 2013; Cons. Stato n. 6552 del 2018). Ne consegue che occorre che vi sia un nesso di precipua accessoria fra l'intervento e l'edificio, e cioè che il primo risulti "strettamente servente un'opera di edilizia civile" per potere rientrare nel perimetro di competenza (anche) dell'architetto (Cons. Stato n. 1692 del 2015 cit.)*".

Inoltre, proprio con riferimento alla competenza del Direttore dei lavori, è intervenuta ulteriore recente sentenza che ha precisato che " *Pertanto, tutte le progettazioni tecniche che non attengono all'edilizia civile rientrano nell'ambito delle competenze dei soli ingegneri, mentre la progettazione attinente all'edilizia*



Presidente

civile può essere svolta anche dagli architetti, oltre che dagli ingegneri (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 30 luglio 2019, n. 4169) (cfr. TAR Lazio, sent. n. 13057/2024).

Da tali considerazioni ne consegue pertanto, che, trattandosi di opere attinenti all'idraulica e ad impiantistica funzionale ad esse, che esulano dall'edilizia civile, la competenza a svolgere quantomeno l'incarico di D.L. sarebbe spettata all'Ingegnere.

Per quanto attiene l'importo dei corrispettivi stimati dei due servizi affidati in maniera diretta sopra citati, si rileva, preliminarmente, che la S.A. non ha fornito i conteggi effettuati per la stima dell'importo, conteggi richiesti al fine di valutare le modalità seguite dall'amministrazione, non potendosi pertanto verificare la correttezza della quantificazione del valore adottato ai fini della scelta della procedura di affidamento diretto, alla luce della soglia di euro 139.000,00 prevista dall'art. 1, comma 2 lett. a) dell'allora vigente legge 120/2020 e s.m.i.

Sulla questione la normativa vigente *ratione temporis*, all'art. 35 del D.lgs. 50/2016 co. 4 prevedeva in continuità con l'art. 14 del nuovo codice d.lgs. 36/2023, che *"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"* Al riguardo, si richiama il principio, secondo cui *"la corretta individuazione dell'importo a base di gara, secondo le disposizioni richiamate, costituisce un obbligo per la stazione appaltante, quale adempimento necessario sia per rendere edotto il mercato del valore economico dell'appalto posto in gara, sia per calibrare correttamente i requisiti per la partecipazione, sia infine per l'individuazione del giusto procedimento di gara"* (cfr. Delibera n. 149 del 20 marzo 2024).

Inoltre si tenga presente che la S.A., per la medesima opera, ha operato due distinti affidamenti diretti, afferenti all'incarico di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione e all'incarico di D.I. per complessivi € 134.000,00 (rispettivamente € 35.000,00 e € 99.000,00) a fronte di un intervento stimato in 9.400.000,00 circa.

Sul punto va rammentato che il co. 6 del citato art. 35 del d.lgs. 50/2016 prevedeva che *"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 giustifichino"*.

Nello specifico ambito dei servizi tecnici di ingegneria e architettura, l'Autorità ha avuto modo di precisare che *"per stabilire la normativa applicabile all'affidamento di incarichi di progettazione è necessario verificare se gli stessi siano o meno riferiti ad un medesimo intervento. In tale circostanza l'importo presunto della prestazione deve essere calcolato cumulativamente, ossia sommando gli importi di tutti i servizi oggetto di ciascun appalto e devono essere applicate le procedure previste per l'importo totale dei servizi da affidare (ex multis, determinazioni Autorità n. 8/1999, n. 30/2002, n. 2/2002 e deliberazioni n. 26/2012, n. 5/2006, n. 67/2005, n. 153/2004, consultabili sul sito istituzionale)"* e che *"Di contro, l'artificioso frazionamento degli incarichi in più lotti ed il conseguente loro affidamento a trattativa privata comportano l'elusione delle procedure concorsuali, non solo sotto il profilo delle forme di pubblicità richieste dal valore della prestazione, ma anche in rapporto alle procedure di scelta del contraente contemplate nella disciplina di settore. Dunque sia il dato normativo di riferimento, sia l'avviso espresso dall'Autorità sull'argomento, confermano l'obbligo per la stazione appaltante di stimare in via unitaria l'importo totale degli incarichi da conferire; in caso contrario, si assisterebbe ad un frazionamento*



Presidente

ingiustificato degli stessi, in violazione della disciplina normativa di riferimento» (parere sulla normativa AG49/2015/AP)» e che «"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 (delibera n. 976/2019)" (cfr. Delibera ANAC n. 149 del 20 marzo 2024).

Inoltre con riferimento ad uno specifico quesito - in merito alla modalità di affidamento di incarichi tecnici (studio di fattibilità, progettazione, direzione lavori, coordinamento per la sicurezza, collaudo ed altri), tutti riferiti al medesimo intervento - l'Autorità ha precisato che *"...l'importo degli stessi deve essere calcolato cumulativamente e, ai fini del relativo affidamento, devono essere applicate le procedure previste dal Codice per l'importo totale dei servizi da affidare"* (cfr. Parere funz. cons. 9/2023).

In tale contesto risulta pertanto ancor più anomala la quantificazione dei servizi cumulativamente pari ad euro 134.000,00 oltre oneri, in prossimità della soglia per l'affidamento diretto, in assenza di un calcolo delle competenze da svolgere con applicazione dei parametri di cui al DM del 17/06/2016.

Per quanto sopra esposto si ritiene che la S.A. abbia operato in difformità delle previsioni che regolano gli ambiti di competenza degli ingegneri e degli architetti, attribuendo ad un architetto servizi tecnici rientranti nella competenza esclusiva degli ingegneri ai sensi degli art. 51 e 54 del R.D. 23.10.1925 n. 2537, rilevandosi altresì la mancata corretta applicazione dell'art. 35 del Codice dei contratti allora vigente in merito al calcolo della soglia per l'affidamento diretto, non essendo stata dimostrata la corretta applicazione dei parametri per la determinazione degli importi da porre a base delle procedure, che, peraltro, avrebbero dovuto tener conto del totale dei servizi tecnici affidati all'esterno, configurandosi altresì possibile frazionamento degli incarichi.

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 nell'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