

Deliberazione n.8 Adunanza del 19 marzo 2014

Fascicolo 3319/2012

Oggetto : Affidamento progettazione e coordinamento della sicurezza per i lavori di ristrutturazione dell'ospedale di Vipiteno

Stazione appaltante : Provincia Autonoma di Bolzano

Esponente : arch. Paolo Bonatti

Rif. normativi : artt. 29, 91 e 92 del D.lgs. 163/2006

Il Consiglio

Vista la relazione della Direzione generale della vigilanza lavori

Considerato in fatto

Con nota del 22/11/2012, pervenuta dall'arch. Paolo Bonatti, acquisita con prot. 116885 del 4/12/2012, relativo all'intervento in oggetto, è stato segnalato che, a seguito di una clausola inserita nel disciplinare di gara, la S.A. ha assegnato all'aggiudicatario ulteriori incarichi il cui importo sarebbe di gran lunga superiore a quello previsto per l'affidamento diretto.

Dall'istruttoria è emerso quanto segue.

La S.A. nel 2010 ha indetto una gara per l'affidamento della progettazione preliminare e prime indicazioni per il coordinamento di sicurezza in fase progettuale per i lavori di ristrutturazione dell'Ospedale di Vipiteno e ampliamento della sede del servizio di soccorso provinciale "Croce Bianca". L'onorario posto a base di gara ammontava ad € 77.016,16 (al netto di IVA ed oneri previdenziali).

E' stata scelta la procedura ristretta con selezione, nella prima fase, di n. 10 concorrenti da ammettere alla seconda fase di presentazione dell'offerta. La selezione delle candidature nella prima fase si basava sui seguenti criteri: curricula delle persone indicate nell'organigramma (max 40 punti) e referenze sulla base delle progettazioni svolte (max 60 punti). Per la valutazione delle offerte nella seconda fase erano stati stabiliti i seguenti criteri: modalità di esecuzione dell'incarico (max 70) punti e riduzione del corrispettivo della prestazione (max 30 punti). Nel disciplinare di gara, inoltre, veniva indicato che "L'amministrazione committente si riserva di affidare al vincitore della presente gara ulteriori prestazioni connesse all'opera in oggetto, alle stesse condizioni dell'offerta presentata".

Ad avvenuta aggiudicazione l'esponente ha presentato ricorso con istanza cautelare al T.A.R. di Bolzano per presunte irregolarità nella valutazione fatta dalla commissione di gara che avrebbero consentito all'arch. Strata, aggiudicatario della gara, di passare alla seconda fase. L'istanza cautelare è stata respinta nell'aprile 2011.

La S.A. ha quindi affidato la progettazione preliminare con la determina dirigenziale n. 234773 del 18/04/2012 per un importo pari ad € 62.398,61, comprensivo di IVA ed oneri previdenziali.

Successivamente il ricorso è stato esaminato nel merito e respinto con sentenza del luglio 2012; l'esponente ha presentato ricorso in appello nell'ottobre 2012 ed allo stato attuale è ancora pendente il giudizio. Appare comunque, da quanto agli atti, che il ricorso al Consiglio di Stato non abbia per oggetto quanto evidenziato nell'esposto, ma attenga esclusivamente alle questioni relative all'ammissibilità dell'aggiudicatario alla 2° fase della gara.

Risulta agli atti che complessivamente sono stati affidati all'ing. Strata i seguenti incarichi relativi al citato intervento:

Data	protocollo Determina	Prestazione	Importo indicato dalla S.A. (corrispettivi)	Importo comprensivo di IVA e oneri previdenziali
18/04/2011	234773	Progettazione preliminare	50.979,26	62.398,61
20/09/2011	516168	Progettazione definitiva ed esecutiva/rilievo impianti esistenti	283.915,62	354.290,59
2/11/2011	606723	Progettazione impianti elettrici e termosanitari; progetto antincendio per il modulo prefabbricato	10.000,00	12.548,00
2/11/2011	606735	Progettazione impianti elettrici e termosanitari; progetto antincendio per per il 4° piano	14.000,00	17.617,60
13/12/2011	692057	Progettazione esecutiva e sicurezza modulo	45.172,00	56.844,44
12/01/2012	15090	Progettazione esecutiva e sicurezza 4° piano	66.048,00	83.114,80
28/02/2012	112781	Direzione Lavori, sicurezza ed assistenza giornaliera 4° piano	116.181,95	146.203,37

28/02/2012	112801	Direzione Lavori, sicurezza ed assistenza giornaliera arredi 4° piano	122.987,30	154.767,22
7/01/2013	8674	Direzione Lavori, sicurezza ed assistenza giornaliera 1 lotto	207.915,47	261.240,83
23/01/2013	43137	Perizia di variante V01	11.892,02	14.964,92

TOTALE 929.091,62 1.163.990,38

Degli incarichi sopra elencati quello di cui alla determina dirigenziale n. 234773/2011 risulta affidato a seguito della procedura concorsuale svolta, sebbene la determina stessa sia generica nei contenuti e non faccia esplicito riferimento a tale procedura.

Le altre determinazioni dirigenziali, tutte inerenti l'affidamento di servizi di ingegneria connessi con i lavori in oggetto, configurano affidamenti diretti e, in realtà, non vi è alcun richiamo esplicito alla citata clausola contenuta nel disciplinare di gara che contemplava la possibilità di affidare ulteriori prestazioni al vincitore della gara.

La S.A., in riscontro alla richiesta di informazioni dell'Autorità, ha giustificato gli affidamenti con la considerazione che l'offerta dell'aggiudicatario "è stata comunque la migliore offerta economica con grande risparmio per l'amministrazione (con uno sconto del 20%+35,08% rispetto alla tariffa); e che un ulteriore affidamento di incarichi era possibile dal punto di vista procedurale, si è pertanto deciso di affidargli anche gli incarichi successivi nell'ambito della stessa opera. In sostanza, in un'ottica di buon senso, si è perseguito l'obiettivo di ottimizzare il procedimento amministrativo visto il decisamente buon rapporto qualità/prezzo legato alla prestazione in parola".

In data 16/07/2013, a seguito di esame del Consiglio, sono state comunicate alla stazione appaltante le risultanze istruttorie.

La stazione appaltante ha fornito controdeduzioni con nota assunta al prot. dell'Autorità n.75492 del 12.8.2013, chiedendo audizione alla Direzione Vigilanza. L'audizione, stabilita in un primo momento per il 9/01/2014 (Prot. Aut. n. 126224 del 17/12/2013), non ha avuto luogo a seguito di un disguido da parte della S.A. nella ricezione della comunicazione; successivamente, con nota acquisita al prot. dell'Autorità n. 21465 del 14/02/2014, la S.A. ha reiterato la richiesta, e, in data 21/02/2014, si è svolta l'audizione presso la Direzione Vigilanza.

Nel corso di tale audizione il Direttore dell'Ufficio Edilizia e Servizio Tecnico della Provincia di Bolzano ha precisato che la S.A. ha svolto una gara europea e che la scelta di affidare con gara la sola progettazione preliminare è stata compiuta dall'amministrazione a fronte di un finanziamento limitato non avendo ancora la copertura finanziaria necessaria per affidare i livelli di progettazione successiva.

Inoltre ha ribadito che la scelta di inserire nel disciplinare di gara una clausola per riservarsi la facoltà di affidare al vincitore le ulteriori prestazioni connesse all'opera è stata seguita anche in osservanza dell'art. 57, comma 5, del d.lgs.163/2006. Negli affidamenti successivi tale clausola non è stata esplicitamente richiamata.

Ha, quindi, precisato che il riferimento normativo vigente all'epoca della gara era il D.P.R. 554/99 e ha evidenziato che l'affidamento delle prestazioni ulteriori al vincitore della gara era una scelta economicamente molto vantaggiosa per l'amministrazione in quanto l'offerta prevedeva uno sconto del 20% più 35,08% sull'importo a base di gara.

Infine, ha sottolineato che gli incarichi professionali risultano completamente eseguiti con soddisfazione dell'amministrazione ed i lavori sono completati.

Ritenuto in diritto

La S.A. ha affidato direttamente allo stesso professionista servizi di ingegneria, per importi anche singolarmente quasi sempre superiori alla soglia stabilita dal Codice per tale modalità di affidamento.

L'importo complessivo affidato all'ing. Strata appare prossimo al milione di € a fronte di una unica gara inizialmente svolta di importo inferiore ai 100.000,00 €.

E' da osservare al riguardo, anche nel caso di affidamenti inferiori alla soglia per gli affidamenti diretti, che la S.A. avrebbe dovuto considerare, per la scelta della modalità di affidamento, l'importo complessivo di tutti i servizi di ingegneria da affidare ed applicare, in conseguenza, quanto disposto dall'art. 91 del d.lgs.163/2006 circa le modalità di affidamento dei servizi di ingegneria.

La clausola inserita nel disciplinare di gara, con la quale l'amministrazione si riservava di affidare all'aggiudicatario ulteriori prestazioni connesse all'opera in oggetto, alle stesse condizioni dell'offerta presentata, che non viene mai esplicitata chiaramente nelle citate determinazioni di affidamento, appare, ove non interpretata negli stretti limiti della possibilità di affidamento di prestazioni accessorie di limitato importo, elusiva della normativa del Codice in tema di affidamenti di servizi di ingegneria e contraria ai principi generali ex art. 2 del Codice stesso; infatti appare chiaro come, a fronte di una presunta economicità della scelta operata dalla S.A., vengano chiaramente violati i principi di libera concorrenza, parità di trattamento e trasparenza da parte della amministrazione aggiudicatrice.

A fronte della comunicazione delle risultanze istruttorie il Direttore dell'Ufficio Edilizia e Servizio Tecnico della Provincia di Bolzano ha inviato le proprie controdeduzioni, ribadendo che "In considerazione del fatto che l'amministrazione aveva sin dall'inizio l'esigenza di affidare al vincitore della gara anche i successivi livelli di progettazione e la direzione lavori nel disciplinare di gara è

stato previsto, come appunto richiesto dal citato art. 91, comma 6, che al vincitore della gara, potevano essere affidate ulteriori prestazioni connesse all'opera in oggetto, alle stesse condizioni dell'offerta presentata".

A questo proposito si evidenzia che il citato art. 91, comma 6, del d.lgs. 163/2006, come precisato, prevede effettivamente la possibilità dell'affidamento diretto al progettista, se espressamente previsto nel bando, della D.L. e del coordinamento della sicurezza; tuttavia, nella stessa disposizione, tale possibilità è consentita ove l'importo complessivo dei servizi di ingegneria da affidare superi la soglia comunitaria, solo se espressamente previsto nel bando di gara della progettazione. Inoltre tale disposizione deve essere coordinata con quanto stabilito dall'art. 92, comma 1, del Codice, circa l'esigenza che l'importo stimato del corrispettivo a base d'asta comprenda tutti i servizi, ivi compresa la direzione lavori qualora si intenda affidarla allo stesso progettista.

Il fatto di aver indetto una gara con pubblicazione a livello comunitario non implica che la S.A. abbia reso chiaro che l'importo finale dei servizi che avrebbe affidato sarebbe stato superiore alla soglia comunitaria, nè è sufficiente per giustificare la sequela di affidamenti, che, come sottolineato dalla S.A. nelle controdeduzioni, al punto VI 3 del bando sia specificato che la durata della prestazione vada dalla data di sottoscrizione del contratto fino all'approvazione del collaudo dei lavori.

Si osserva che la valutazione dei servizi da affidare deve tener conto di quanto disposto dall'art. 29 del d.lgs. 163/06, il quale al comma 1 dispone che il calcolo del valore stimato degli appalti pubblici e delle concessioni di lavori o servizi pubblici è basato sull'importo totale pagabile al netto dell'IVA, valutato dalle stazioni appaltanti.

Questo calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto e deve, pertanto, essere effettuato tenendo conto di tutte le prestazioni che saranno oggetto del contratto e del relativo importo, seppure presunto. Si rileva invece che, nel caso di specie, anche ove si volesse intendere che, in sede di svolgimento della gara, si sia effettivamente contemplato l'affidamento della totalità dei servizi di ingegneria, violando il citato articolo non è stato indicato l'importo presunto complessivo del contratto.

Il non aver indicato l'importo effettivo dell'affidamento, come ribadito dall'Autorità, a titolo esemplificativo nella determina 73/2011, non ha garantito condizioni di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione, che si traducono innanzitutto nell'informare correttamente il mercato sulle condizioni di gara.

Inconferente appare, infine, il richiamo, al fine di legittimare la citata clausola del disciplinare e le modalità di applicazione della stessa, all'art. 57, comma 5, del Codice, ovvero alla possibilità di affidare servizi complementari, atteso che tale possibilità è consentita solo ove l'importo dei servizi complementari non superi il 50% dell'importo del contratto iniziale. Nel caso in questione la sproporzione tra contratto iniziale (€ 50.797,26) e importo complessivo della prestazione affidata (€ 929.091,62) rende incongruo il riferimento a tale disposizione del Codice.

In base a quanto sopra considerato,

il Consiglio

- rileva che i numerosi affidamenti effettuati al medesimo professionista, aggiudicatario di un primo incarico di modesto importo, non possono essere giustificati dalla clausola del disciplinare di gara, che prevedeva la possibilità di affidare ulteriori prestazioni connesse all'opera in oggetto, atteso che l'oggetto e l'importo di tali prestazioni non sono state esplicitate negli atti di gara, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 29 del d.lgs.163/2006;
- rileva come l'affidamento di incarichi, alcuni dei quali anche singolarmente superiori alla soglia comunitaria, senza alcuna procedura di evidenza pubblica, sia in contrasto con quanto stabilito dall'art. 91 del d.lgs.163/2006;
- incarica la Direzione Generale Vigilanza Contratti di inviare la presente deliberazione alla S.A. nella persona del Presidente della Provincia di Bolzano, al Direttore dell'Ufficio Edilizia e Servizio Tecnico della Provincia di Bolzano, all'organo di controllo interno della S.A. ;
- incarica la Direzione Generale Vigilanza Contratti di inviare la presente deliberazione all'esponente.

il Presidente : Sergio Santoro

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 22 aprile 2014

Il Segretario

Maria Esposito