



COMUNICATO DEL PRESIDENTE

del 10 luglio 2024

Chiarimenti in merito alle modalità di affidamento dell'incarico di redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali (DOCFAP)

Nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali l'Autorità, riscontrata l'insorgenza di profili problematici in merito alle procedure di affidamento dell'incarico di redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali (DOCFAP), anche con riferimento alle modalità di remunerazione del medesimo incarico, ritiene opportuno fornire taluni chiarimenti ed indicazioni per la corretta gestione degli affidamenti in esame, dando evidenza delle metodologie di calcolo da adottare per determinare l'importo da porre a base della procedura.

Inquadramento normativo

Il nuovo codice d.lgs. 36/2023 ha modificato la disciplina della progettazione, prevedendo due livelli progettuali ed includendo, nella fase prodromica alla progettazione, tra l'altro, il citato documento di fattibilità delle alternative progettuali (DOCFAP).

Per un corretto inquadramento del valore e della funzione del documento in esame, occorre procedere con un breve excursus descrittivo della fase della realizzazione dell'opera pubblica concernente la programmazione, entro cui si colloca la redazione del documento in esame. Tale elaborato risulta preceduto dalla redazione del quadro esigenziale, a sua volta, finalizzato ad individuare gli obiettivi da perseguire ed i fabbisogni da soddisfare, ai sensi dell'art. 41 del d.lgs. 36/2023, nonché l'art. 1 dell'Allegato I.7.

Sulla scorta di tale quadro esigenziale – "*di esclusiva competenza del committente*" – e nel rispetto dei relativi contenuti, l'art. 2 del citato Allegato I.7 prevede, dunque, la redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali (DOCFAP), a sua volta prodromico alla redazione del Documento di indirizzo alla progettazione (DIP) di cui al successivo articolo 3.

In particolare, come precisato ai commi 7 e 8 del citato art. 2, il DOCFAP individua e analizza le possibili soluzioni progettuali sulla base del confronto comparato tra le alternative prese in considerazione e perviene alla individuazione della soluzione che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività e per l'ambiente, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e alle prestazioni da fornire. Inoltre, per gli interventi da realizzarsi con formule di partenariato pubblico privato il DOCFAP è corredato anche di un'analisi costi ricavi.

La redazione del DOCFAP è sempre necessaria per interventi il cui importo lavori sia pari o superiore alla soglia comunitaria di cui all'articolo 14 del codice, mentre per gli interventi di importo superiore a 150.000 euro e inferiore alla predetta soglia, è facoltà del committente richiedere la redazione del DOCFAP, che sarà redatto sulla base delle indicazioni fornite dal responsabile unico del progetto (RUP), tenendo conto del tipo e della dimensione dell'intervento da realizzare.

Nelle citate norme, tuttavia, nessuna indicazione viene fornita in ordine ai soggetti ai quali compete l'elaborazione di tale documento, risultando precisata unicamente la facoltà del committente di richiedere la

redazione del DOCFAP, dandosi evidenza che il committente, con propria determinazione, approva il DOCFAP.

La fase prodromica alla progettazione comprende, infine, quale elaborato successivo al DOCFAP, la redazione del Documento di indirizzo alla progettazione (DIP), per il quale l'art. 41, comma 3 del d.lgs. 36/2023 richiama l'allegato I.7 il quale stabilisce le prescrizioni per la redazione del documento di indirizzo della progettazione. Ai sensi dell'art. 3 del citato Allegato I.7, il documento di indirizzo alla progettazione (DIP) viene redatto in coerenza con il quadro esigenziale e con la soluzione individuata nel DOCFAP, indicando, in rapporto alla dimensione, alla specifica tipologia e alla categoria dell'intervento da realizzare, le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni livello della progettazione.

Va tenuto presente che il DIP è redatto dal RUP ed approvato prima dell'affidamento del progetto di fattibilità tecnica ed economica, sia in caso di progettazione interna, che di progettazione esterna alla stazione appaltante; in quest'ultimo caso, il DIP dovrà essere parte della documentazione di gara per l'affidamento del contratto pubblico di servizi, in quanto costituisce parte integrante del "capitolato del servizio di progettazione".

La redazione del DOCFAP – affidamento all'esterno

In tale contesto normativo – tenuto conto che, come sopra rilevato, l'Allegato I. 7 attribuisce espressamente alla competenza della stazione appaltante/RUP l'elaborazione del quadro esigenziale e del DIP, non fornendo specifiche indicazioni sulla modalità di svolgimento della redazione del DOCFAP e sulla possibilità di avvalersi di soggetti esterni per l'incarico - il primo profilo di dubbio che emerge riguarda la possibilità di affidamento all'esterno della redazione del DOCFAP.

Peraltro, le stesse previsioni in tema di progettazione, contenute nell'art. 41 del d.lgs. 36/2023, individuano le fasi progettuali da porre a base di gara dei servizi di ingegneria e architettura - comprendenti, espressamente gli incarichi di progettazione di fattibilità tecnica ed economica ed esecutiva di lavori, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione dei lavori, di direzione di esecuzione, di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, di collaudo, nonché gli incarichi di supporto tecnico-amministrativo alle attività del responsabile del procedimento e del dirigente competente alla programmazione dei lavori pubblici - senza fare riferimento a tale fase prodromica.

Tuttavia, in tale quadro di possibile incertezza, ai fini della valutazione della possibilità di affidamento all'esterno del DOCFAP, assume rilevanza la previsione dell'art. 2 dell'Allegato I.7, laddove è previsto che il DOCFAP viene richiesto dal committente, sottacendo la possibilità di affidare tale incarico a terzi.

Vero è che il DOCFAP perviene alla individuazione della soluzione che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività e per l'ambiente, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e alle prestazioni da fornire, presupponendo un confronto comparato tra le alternative prese in considerazione; tale confronto chiaramente rientra nella discrezionalità tecnico-amministrativa dell'Amministrazione non essendo surrogabile all'esterno.

Va tuttavia osservato che la previsione, secondo cui il DOCFAP è approvato dal committente con propria determinazione, fa in modo che sia l'amministrazione a fare propria la comparazione delle alternative prospettate nel documento in esame, con conseguente individuazione della soluzione che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività e per l'ambiente.

Peraltro, come accennato, il DOCFAP si compone di una relazione tecnico-illustrativa tesa alla valutazione di profili tecnici/tecnologici per i quali è prevista anche la possibilità di effettuare indagini preliminari (come ad esempio " *analisi dello stato di fatto dell'area d'intervento o dell'opera, nel caso di interventi su opere esistenti, integrabili da modelli informativi bi- e tri- dimensionali di carattere urbano o territoriale e da modelli informativi che riflettano lo stato dei luoghi e dei cespiti immobiliari o infrastrutturali esistenti*"), circostanze che potrebbero far emergere l'esigenza di avvalersi di soggetti esterni per lo svolgimento di

attività complesse con utilizzo di strumentazioni non sempre disponibili presso le amministrazioni precedenti.

In tale contesto, si ritiene dunque che le stazioni appaltanti, specie in tali casi di maggiore complessità, potrebbero scegliere di affidare all'esterno la redazione del DOCFAP, ove richiesto, in assenza di preclusioni normative.

A tale riguardo, a fini generali, pur ammettendo l'affidamento esterno del DOCFAP, va tuttavia richiamata l'osservanza della sequenza procedurale prevista dal codice dei contratti e dei relativi allegati, laddove viene precisato che il DOCFAP è propedeutico alla redazione del DIP, il quale a sua volta deve essere posto a base di gara per l'affidamento della progettazione del PFTE. Ne consegue che non risulta possibile l'affidamento congiunto del DOCFAP e del PFTE, con la messa a disposizione in fase di gara del DIP.

Quanto sopra consegue che il ricorso all'affidamento esterno deve essere limitato, in *prima facie*, alla sola fase del DOCFAP, laddove l'affidamento del primo livello progettuale deve essere necessariamente successivo alla redazione del DIP di esclusiva competenza del RUP.

In tale contesto, peraltro, si ricorda, in linea generale, che al fine di evitare il frazionamento delle procedure di progettazione, va richiamato il principio secondo cui *"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"* 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. Comunicato del Presidente del 10 luglio 2024).

Conclusivamente, si conferma la possibilità per le stazioni appaltanti di affidare all'esterno la redazione del DOCFAP, ove richiesto, dando evidenza della necessità di osservare la sequenza procedurale prevista dal codice dei contratti e dei relativi allegati, tenuto conto che il DOCFAP è un documento prodromico alla progettazione, che non può essere affidato congiuntamente al primo livello di progettazione, coincidente con il progetto di fattibilità tecnico economica (PFTE).

Calcolo dell'importo a base di gara

Ulteriore profilo problematico riguarda le modalità per la determinazione dell'importo a base di gara, atteso che l'Allegato I.13, in tema di corrispettivi per la progettazione, ripartisce le aliquote previste dal decreto ministeriale 17 giugno 2016 in relazione alle nuove fasi progettuali così come disciplinate dall'articolo 41 del codice, secondo la tabella A annessa a detto Allegato, prevedendo che le aliquote relative alla progettazione preliminare sono attribuite al progetto di fattibilità tecnico - economica (PFTE); le aliquote relative alla progettazione definitiva sono anch'esse attribuite al PFTE, definendone i criteri di valutazione, mentre le aliquote relative alla progettazione esecutiva sono attribuite alla nuova progettazione esecutiva.

Al riguardo, si osserva che non viene operata alcuna comparazione tra le fasi prestazionali previste nel DM e la fase prodromica relativa alla redazione del DOCFAP.

Tale mancata comparazione ha determinato profili di incertezza, inducendo alcune stazioni appaltanti ad adottare un criterio a vacazione oraria, che non parrebbe coerente con le disposizioni del codice.

Sul punto, va precisato in primo luogo che nel citato Allegato I.13 del codice, anche per le prestazioni non richiamate nella comparazione tra DM e nuovo codice, è comunque previsto che *"Per la determinazione delle ulteriori prestazioni professionali si applica il decreto ministeriale 17 giugno 2016"*.

Orbene, l'art. 6 del DM 17.06.2016, in riferimento alla remunerazione di incarichi di ingegneria e architettura non ricompresi nelle tavole allegata, prevede espressamente il ricorso all'analogia, e solo per prestazioni non comparabili si possa assumere un criterio di quantificazione su base oraria. La citata norma, infatti, stabilisce espressamente che *"Per la determinazione del corrispettivo a base di gara per prestazioni complementari"*

non ricomprese nelle tavole allegate al presente decreto, si fa ricorso al criterio di analogia con le prestazioni comprese nelle tavole allegate" e che " Per determinare i corrispettivi a base di gara per altre prestazioni non determinabili ai sensi del comma 1, si tiene conto dell'impegno del professionista e dell'importanza della prestazione, nonché del tempo impiegato".

In tale contesto, tenuto conto dell'analogia esistente tra la prestazione del DOCFAP e le fasi prestazionali disciplinate nel DM, relative alle attività propedeutiche alla progettazione, si riterrebbe di confermare che la prestazione in esame deve far riferimento ai criteri di remunerazione previsti nelle tavole allegate al predetto DM, richiamate nell'art. 41, comma 15 del d.lgs. 36/2023, afferenti a studi di fattibilità, sondaggi etc., in conformità alle prassi adottate da molte stazioni appaltanti.

Ciò tenuto conto che la redazione del DOCFAP riguarda prestazioni assimilabili a quelle comprese nelle tavole allegate a detto DM, escludendosi pertanto l'applicazione del comma 2 del medesimo articolo, che ammette la possibilità di determinare l'importo delle prestazioni a base di gara, tenendo conto dell'impegno e del tempo impiegato solamente per attività che non possono essere assimilate alle fasi prestazionali delle tabelle.

Peraltro, per addivenire ad un calcolo della parcella oraria, si dovrebbero computare gli impegni orari e giornalieri non parametrati ad elementi di misurazione oggettivi.

Sul punto, pare utile richiamare, ai fini interpretativi, la norma generale di riferimento (legge 143/1949), laddove all'art. 3 viene precisato che *"gli onorari dovuti all'ingegnere o all'architetto per le prestazioni professionali sono normalmente valutati a percentuale o a quantità"*.

Il successivo art. 4 disciplina l'eccezione a questa regola, stabilendo che *"Gli onorari devono essere valutati in ragione di tempo e computati a vacazione in quelle prestazioni di carattere normale nelle quali il tempo concorre come elemento precipuo di valutazione e alle quali non sarebbero perciò applicabili le tariffe a percentuale o a quantità"*.

L'applicazione di tale eccezione non parrebbe pertinente alle prestazioni connesse alla redazione del DOCFAP, presupponendo lo svolgimento di attività quali, ad esempio, la predisposizione di elaborati descrittivi, cartografici e grafici, in relazione al tipo e alla dimensione dell'intervento, delle possibili alternative progettuali, la stima sommaria dei costi, il confronto comparato delle alternative progettuali etc., che non paiono remunerabili a vacazione oraria, in quanto non misurabili in forma meramente temporale.

Peraltro, va anche tenuto presente che la retribuzione a misura, che potrebbe essere compatibile con un pagamento a vacazione oraria, non risulta adottabile ai fini della remunerazione di attività a carattere intellettuale.

Da quanto sopra rilevato consegue che per determinare l'importo a base di gara per l'affidamento all'esterno del DOCFAP, si deve far riferimento ai criteri di remunerazione previsti nelle tavole allegate al DM 17.06.2016, afferenti alle attività propedeutiche alla progettazione.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 2 agosto 2024

Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente