

Proponente: 42.B
Proposta: 2018/1921

del 21/11/2018



COMUNE DI REGGIO NELL'EMILIA

R.U.A.D. 1861

del 22/11/2018

INGEGNERIA E MANUTENZIONI

Dirigente: TORREGGIANI Ing. Ermes

PROVVEDIMENTO DIRIGENZIALE

OGGETTO: APPROVAZIONE DEL PROGETTO DEGLI INTERVENTI DI MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA DEI FABBRICATI DEL PATRIMONIO COMUNALE MEDIANTE ACCORDI QUADRO PER LOTTI TERRITORIALI, AI SENSI DELL'ART. 54 COMMA 3 DEL d. LGS. 50/2016.

IL DIRIGENTE

Premesso che:

- con deliberazione di Consiglio Comunale n. 193 del 22/12/2017, dichiarata immediatamente eseguibile, sono stati approvati il DUP, il Bilancio di Previsione 2018-2020 e i relativi allegati, e nell'elenco degli interventi non inseriti nel programma triennale delle opere pubbliche 2018 – 2020;
- Il programma triennale dei Lavori Pubblici – al prospetto “Altri Investimenti” - prevede ritualmente per ogni esercizio una dotazione che permettere di far fronte alle necessità di straordinaria manutenzione del patrimonio edile comunale, suddivisa per tipologie, a seconda della destinazione d'uso degli stessi, secondo il seguente dettaglio, cui fanno riferimento singoli capitoli di bilancio:

M.S- Biblioteche
M.S. Musei
M.S. Scuole Primarie
M.S. Scuole Secondarie di 1° grado
M.S. Infrastrutture per lo sport
M.S. sede Protezione Civile
Adeguamento impianti antincendio
M.S. Edifici pubblici vari
M.S. strutture socio assistenziali
M.S. Cimiteri
M.S. Centri Sociali

dotazioni facenti riferimento ciascuna ad uno specifico capitolo di bilancio.

- il Piano Esecutivo di Gestione risorse finanziarie ove sono stati fissati i requisiti ex art. 169 del D. Lgs. 267/00, prevede le dotazioni per la manutenzione ordinaria dei fabbricati, anch'essa suddivisa per destinazione dei fabbricati, secondo la seguente distinzione in capitoli:

M.O. fabbricati comunali
MO Scuole Secondarie 1° grado
MO impianti sportivi vari (rilevanti ai fini IVA)
MO Biblioteche e musei
MO cimiteri (rilevante ai fini IVA lampade votive)
MO Strutture Socio assistenziali
MO sede Protezione Civile

- con deliberazione di Giunta Comunale n. 58 del 05/04/2018 si è provveduto ad approvare la nuova struttura organizzativa del Comune di Reggio Emilia operativa dal 01/05/2018; in data 27/04/2018 con atto n. 55207 di P.G. il Sindaco ha provveduto all'attribuzione dell'incarico dirigenziale all'Ing. Ermes Torreggiani per la direzione del Servizio "Ingegneria e Manutenzione", a decorrere dal 01/05/2018.

Dato atto che:

- La manutenzione ordinaria dei fabbricati deve essere realizzata con l'obiettivo di preservare la conservazione, la protezione, la qualità, la cura, in considerazione delle caratteristiche oggettive delle strutture, ed evitare il degrado del patrimonio immobiliare dell'Amministrazione Comunale.
- Tra gli interventi di manutenzione ordinaria non solo quelle tipologie di lavorazioni che si possono definire “standard”, ma anche quegli interventi specifici, spesso non prevedibili, strettamente correlati alla natura del bene e/o al materiale sul quale

occorre operare, che necessitano dell'ausilio di personale specializzato (es. il marmista viene impiegato per interventi su lapidi stradali oppure come restauratore per interventi che riguardano elementi posti in edifici aventi rilevanza monumentale, ecc.).

- L'esperienza maturata nel corso degli anni ha dimostrato ampiamente che la diretta gestione da parte dei Servizi tecnici preposti fornisce maggiori garanzie di risultato, nel rispetto del principio dell'efficienza, della tempestività di intervento ed economicità.
- Analizzando il flusso delle richieste di intervento mensile negli ultimi anni si è potuto rilevare come vi siano momenti di picco nelle richieste d'intervento, non sempre prevedibili - anche da un punto di vista della tipologia di lavorazione - che richiedono, per essere evase in tempi utili, una variabilità di impegno di operatori non gestibili convenientemente da un'unica ditta aggiudicataria, se non attraverso la forma giuridica del subappalto, che richiederebbe il rispetto di procedure normative incompatibili con i tempi a disposizione per eseguire l'intervento.
- Visto il tipo di attività di manutenzione a guasto o a chiamata non vengono generati Computi Metrici in quanto le opere da eseguire sono prevedibili solo in larga massima e non dettagliabili in fase progettuale, anche per quel che attiene gli oneri di sicurezza.
- Le principali lavorazioni di manutenzione ordinaria sono riassunte nell'allegata relazione tecnica e si distinguono essenzialmente in **OPERE EDILI E AFFINI e OPERE ELETTRICHE ED IMPIANTISTICA**, mentre le tipologie di intervento che dovranno essere effettuate nell'attuazione del presente progetto riguarderanno:
 - ***Interventi di manutenzione a guasto / correttiva;***
 - ***Interventi di manutenzione programmata.***
- La manutenzione straordinaria costa di quegli interventi legati alla conservazione in generale dell'edificio, alle migliorie che negli anni si rendono necessarie, alle trasformazioni per le mutate esigenze organizzative e gestionali e in generale gli interventi programmabili e più complessi che non possono essere considerati manutenzione ordinaria.
- Si deve considerare inoltre che in occasione di particolari periodi dell'anno (es. periodo di chiusura scolastica) le necessità di eseguire interventi di manutenzione straordinaria possono concentrarsi e subire un incremento rilevante che si concretizza nella necessità di avere un numero elevato di operatori a disposizione in grado di operare contemporaneamente per garantire il corretto svolgimento delle attività nei diversi edifici.
- I lavori di manutenzione straordinaria da eseguirsi in un determinato arco di tempo, riguardano pertanto una serie di interventi non predeterminati nel numero, nelle sedi e/o nella tipologia, ma saranno programmati e determinati di volta in volta in base alle varie esigenze che emergeranno a seguito delle attività di programmazione svolte dai Servizi tecnici con le varie strutture interessate.
- In base ai vari interventi che risulteranno necessari, verranno redatti specifici elaborati di dettaglio compresi computi metrici e/o preventivi di spesa compreso gli oneri della sicurezza, che costituiranno singoli affidamenti.
- Le principali lavorazioni previste sono riassunte nell'allegata relazione tecnica, anch'esse distinte in **OPERE EDILI E AFFINI e OPERE ELETTRICHE ED IMPIANTISTICA**

- Il Servizio Ingegneria Edifici ha elaborato il progetto per gli interventi di MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA DEI FABBRICATI DEL PATRIMONIO COMUNALE PER IL TRIENNIO 2019 - 2021, costituito dai seguenti elaborati, in atti, in allegato al n. 145357 di P.G.:
 - Relazione Tecnica Generale
 - Schema di contratto di affidamento - Capitolato speciale d'appalto parte prima e seconda;
 - Quadri economici
 - Elenco fabbricati comunali
 - Schema di D.U.V.R.I. e Modello del fascicolo art. 26 del D.Lgs 81/2008 s. m. i. da compilare ad ogni singolo affidamento in quanto i lavori non sono ancora compiutamente definiti;
 - Criteri di valutazione dell'offerta
per ciò che concerne l'elenco prezzi delle lavorazioni elementari su cui i partecipanti alla gara dovranno formulare offerta, si prende a riferimento l'Elenco Prezzi delle opere pubbliche della Regione Emilia Romagna vigente al momento della pubblicazione del bando di gara.
- In attuazione delle indicazioni riportate nella D.G.C. ID nr. 65 del 09/04/2015, il territorio comunale suddiviso in 5 zone, corrispondenti a 5 Lotti funzionali, allo scopo di concentrare le risorse (umane e finanziarie) sulla cura della città e del suo territorio, in un'ottica di gestione manageriale e di qualità della "città pubblica" ed al fine di ricostruire una relazione con i territori e la cittadinanza.
- Per ciò che concerne le modalità di affidamento dei lavori di manutenzione di cui trattasi si è optato per la fattispecie prevista dal D. lgs, 50/2016 all'art. 54 e definito "Accordo Quadro", come disciplinato dal comma 3, cioè concluso con un solo operatore economico;
- In ragione dell'organizzazione territoriale, si ritiene di selezionare uno operatore economico per ogni zona, che corrisponde a un lotto, precludendo la possibilità che un unico operatore possa aggiudicarsi più zone.
- Più precisamente pertanto, trattasi di un insieme di accordi quadro articolati per lotti. Ogni Accordo Quadro ha la finalità di regolamentare gli appalti specifici derivati che verranno assegnati all'operatore economico aggiudicatario di ogni singolo lotto durante il periodo di durata dell'accordo e che saranno volti all'esecuzione di singoli interventi di manutenzione; i contratti derivati, nel rispetto delle norme generali fissate dal capitolato, individueranno nel dettaglio le regole esecutive del singolo affidamento.
- Pertanto, con la presente procedura, si intende regolamentare gli affidamenti concernenti l'esecuzione di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria -OPERE EDILI E AFFINI e OPERE ELETTRICHE ED IMPIANTISTICA - per tutte le opere e provviste emergenti ed occorrenti per la durata dell'accordo quadro che dovessero rendersi necessarie per garantire l'efficienza funzionale del patrimonio comunale infrastrutturale; a tal fine si specifica che rientreranno negli ambito delle strutture oggetto degli Accordi tutte quelle a qualsiasi titolo acquisite, che dovessero entrare a far parte del patrimonio comunale successivamente alla stipula dell'accordo stesso.
- La fattispecie contrattuale degli accordi è definibile quale contratto normativo finalizzato alla fissazione del contenuto di futuri contratti che l'Amministrazione Comunale si riserva di stipulare o meno.
- Pertanto l'importo complessivo di ogni Accordo è presunto, non impegna la stazione appaltante a stipulare contratti fino a quella concorrenza, e non costituisce per le imprese selezionate minimo garantito.

- Nel caso in cui dovessero rendersi necessari interventi di manutenzione straordinaria con carattere di particolare complessità e specificità, questi saranno oggetto di progettazione puntuale da parte dell'Amministrazione e potranno essere oggetto di stipula di contratto specifico ad hoc, vertente sulla progettazione fornita dall'Amministrazione all'Appaltatore.
- Tutti gli interventi oggetto di ogni Accordo Quadro non sono predeterminati nel numero, ma saranno individuati dalla Stazione appaltante, nel corso dello svolgimento dell'appalto, in base alle necessità dell'Amministrazione.
- Per ciascun lotto sono stati fissati due limiti, uno di importo ed uno di durata (pari ad anni 3 prorogabile per mesi 6)

Il raggiungimento di uno dei due limiti citati costituisce il termine del relativo accordo.

- L'autorità Nazionale Anticorruzione con deliberazione consiliare AG/62/15/AP 29/7/2015 ha rilevato in merito all'utilizzo del sistema di affidamento mediante accordo quadro quanto segue:

«Con l'accordo quadro, l'Amministrazione effettua una gara unica accorpendo per un periodo determinato prestazioni di tipo omogeneo e ripetitivo, rispetto alla quali non vi è certezza ex ante in ordine alla quantità di servizi o prodotti che nel tempo dovranno essere acquisiti ed ai relativi prezzi, perciò l'affidamento dei singoli appalti viene disposto man mano che l'esatta misura e consistenza delle attività viene definita, sulla base di clausole e condizioni economiche pattuite mediante procedura di evidenza pubblica (cfr. A.V.C.P., parere 23 febbraio 2012 n. 24). La dottrina ha ricondotto l'accordo quadro al pactum de modo contrahendo, ovvero al contratto normativo, con il quale la stazione appaltante non si obbliga fin da principio alla realizzazione completa del programma negoziale, ma si riserva la facoltà di valutare discrezionalmente se procedere alla stipula dei successivi affidamenti, in base alla disponibilità finanziarie ed alle concrete esigenze di servizio, fermo restando l'obbligo di osservare le condizioni contrattuali fissate nell'accordo quadro con l'operatore economico»

omissis

“anche la giurisprudenza amministrativa ha affermato la legittimità di siffatte previsioni, affermando che l'attribuzione alla stazione appaltante dello ius variandi nei limiti indicati dal capitolato di gara svolge, in compiuta forma, un principio che deve ritenersi ormai connaturato agli appalti pubblici di durata e che si esprime nell'attribuzione al committente della potestà di adattare, in corso d'opera, l'oggetto del contratto in ragione delle sopravvenute esigenze (cfr. TAR Lombardia, Milano, sez. I, 14 settembre 2011 n. 2211)»

omissis

Sulla base di quanto sopra esposto si ritiene pertanto che, in ordine alla prima delle questioni poste, lo strumento dell'accordo quadro sembra rispondere proprio all'esigenza della stazione appaltante di non obbligarsi fin da principio alla realizzazione completa del programma negoziale, riservandosi di valutare discrezionalmente se procedere alla stipula dei successivi affidamenti in base alla disponibilità finanziarie ed alle concrete esigenze di servizio, fermo restando l'obbligo di osservare le condizioni contrattuali fissate nell'accordo quadro. Inoltre le caratteristiche appena evidenziate dell'istituto consentono di procedere all'affidamento dei singoli appalti man mano che

l'esatta misura e consistenza delle attività viene definita, purchè sulla base di clausole e condizioni economiche pattuite mediante procedura di evidenza pubblica.

La CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA Del/Par n.77 /2018, rispondendo a precisi quesiti in merito all'appalto mediante accordo quadro, specifica in particolare per ciò che concerne gli aspetti contabili connessi alle procedure di individuazione del contraente, specifica, tra l'altro, che:

l'accordo-quadro realizza un pactum de modo contrahendi, consiste cioè in un contratto "normativo" dal quale non scaturiscono effetti reali o obbligatori, ma la cui efficacia consiste nel "vincolare" la successiva manifestazione di volontà contrattuale delle stesse parti (ANAC, AG n. 8, 22 giugno 2011). Esso, cioè, stabilisce come verranno stipulati i successivi contratti attuativi (contratti applicativi) riguardanti un determinato bene della vita e lasciano all'individuazione operata da una delle parti la determinazione del se, quando e quantum. Dal punto di vista del diritto amministrativo, esso corrisponde ad una procedura ad evidenza pubblica che individua il soggetto di tali future contrattazioni e le condizioni della piattaforma preparatoria all'affidamento di uno o più appalti successivi.

Non realizza di per sé, dunque, un affidamento come le altre procedure, ma il titolo per una serie successiva di affidamenti diretti, esaurendo a monte, e per una determinata base di valore, la fase competitiva per l'aggiudicazione futura di tali contratti attuativi. Infatti, in base al contratto normativo, «vengano posti in essere [...] dei contratti applicativi non autonomi, il cui oggetto è solamente determinabile, in applicazione del contenuto prefissato nell'accordo medesimo. [Dallo stesso] discendono non già obblighi esecutivi e neppure un obbligo a contrarre (pactum de contrahendo), bensì l'unico obbligo, nel caso in cui l'amministrazione si determini a contrarre, di applicare al futuro contratto (o alla serie di futuri contratti) le condizioni contrattuali predefinite nell'accordo quadro (pactum de modo contrahendi)[...] (Deliberazione 20 febbraio 2007, n. 40).»

Ne consegue che la stipulazione dell'accordo quadro o la previsione di una sua stipulazione, in quanto non costituisce titolo per il sorgere di obbligazioni pecuniarie, non consente di e impegnare e pagare con imputazione all'esercizio cui lo stanziamento si riferisce (art. 183 TUEL). Dunque, né in fase di previsione, né in fase di esecuzione, la stipulazione dell'accordo quadro o la procedura per la scelta del contraente, in sé, legittima l'inserimento di appositi stanziamenti in bilancio, ma ad essere oggetto di considerazione, previsione e di eventuale impegno devono essere i contratti attuativi che si prevede di porre in essere ed il loro valore, per cui è necessario provvedere ad apposite e congrue previsioni di bilancio.

Tali previsioni devono essere proporzionate al valore a base d'asta della procedura che si intende intraprendere per la scelta del contraente.

omissis

l'iscrizione in bilancio come l'assunzione di impegno o la sola prenotazione, presuppongono che il contratto che si prevede di stipulare, e per cui è iniziata una procedura di selezione del contraente, determini l'insorgenza di obbligazioni.

Ancora una volta, dunque, non è la stipulazione dell'accordo quadro o la procedura di scelta del contraente a fare sorgere l'obbligo di adempimenti contabili, bensì il correlato contratto attuativo.

- La suddivisione in lotti degli interventi risulta determinata come segue:

RIEPILOGO COMPLESSIVO	LOTTO 1	LOTTO 2	LOTTO 3	LOTTO 4	LOTTO 5	TOT.
	CENTRO	SUD	OVEST	NORD	EST	
Lavori – Opere edili ed affini	1.047.784,87	742.091,27	684.238,36	633.421,95	504.963,36	3.612.499,81
Lavori – Opere Elettriche	195.000,00	145.000,00	130.000,00	145.000,00	125.000,00	740.000,00
TOTALE LAVORI NETTO, TRIENNALE	1.242.784,87	887.091,27	814.238,36	778.421,95	629.963,36	4.352.499,81
I.V.A. 22%	273.412,67	195.160,08	179.132,44	171.252,83	138.591,94	957.549,96
incentivo funz. tecniche – art. 113 D.Lgs. 50/201	24.855,70	17.741,83	16.284,77	15.568,44	12.599,27	87.050,00
TOTALE COMPLESSIVO TRIENNALE	1.541.053,24	1.099.993,17	1.009.655,57	965.243,22	781.154,57	5.397.099,77

- i quadri economici presunti dettagliati per annualità sono riportati nella relazione tecnica e l'incentivo per funzioni tecniche sarà calcolato per ogni singolo contratto applicativo affidato.

Dato atto inoltre che:

- il Responsabile Unico del Procedimento ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 50/2016 è stato individuato nel Dirigente dei due Servizi ing. Ermes Torreggiani.
- gli accordi quadro verranno affidati per lotti territoriali ai sensi dell'art. 51 del D lgs 50/2016, mediante procedura aperta, come da art. 60, provvedendo all'affidamento mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa come da art. 95 comma 2 .

Ritenuto pertanto di procedere alla selezione mediante accordo quadro articolato per lotti territoriali degli operatori economici cui affidare gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici del patrimonio comunale per gli anni 2019 - 2021.

Visti:

gli artt. 51, 54 comma 3, 60, 95 comma 2 del D. lgs, 50/2016 60 e 95 del D. Lgs. 50/2016

l'art. 59 dello Statuto Comunale

gli artt.14 e 16 del vigente Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi ;

DETERMINA

1) di approvare il progetto per la manutenzione ordinaria a straordinaria degli edifici del patrimonio comunale per gli anni 2019 - 2021 da affidare mediante accordo quadro ai sensi dell'art. 54 comma 3 del D. Lgs. 50/2016 articolato per lotti territoriali, come di seguito dettagliato:

RIEPILOGO COMPLESSIVO	LOTTO 1	LOTTO 2	LOTTO 3	LOTTO 4	LOTTO 5	TOT.
	CENTRO	SUD	OVEST	NORD	EST	
Lavori – Opere edili ed affini	1.047.784,87	742.091,27	684.238,36	633.421,95	504.963,36	3.612.499,81
Lavori – Opere Elettriche	195.000,00	145.000,00	130.000,00	145.000,00	125.000,00	740.000,00
TOTALE LAVORI NETTO, TRIENNALE	1.242.784,87	887.091,27	814.238,36	778.421,95	629.963,36	4.352.499,81
I.V.A. 22%	273.412,67	195.160,08	179.132,44	171.252,83	138.591,94	957.549,96
incentivo funz. tecniche – art. 113 D.Lgs. 50/201	24.855,70	17.741,83	16.284,77	15.568,44	12.599,27	87.050,00
TOTALE COMPLESSIVO TRIENNALE	1.541.053,24	1.099.993,17	1.009.655,57	965.243,22	781.154,57	5.397.099,77

e costituito dei seguenti elaborati, in atti in allegato al n. 145357 di P.G.:

- Relazione Tecnica Generale
- Schema di contratto di affidamento - Capitolato speciale d'appalto parte prima e seconda;
- Quadri economici
- Elenco fabbricati comunali
- Schema di D.U.V.R.I. e Modello del fascicolo art. 26 del D.Lgs 81/2008 s. m. i. da compilare ad ogni singolo affidamento in quanto i lavori non sono ancora compiutamente definiti;
- Criteri di valutazione dell'offerta
- per ciò che concerne l'elenco prezzi delle lavorazioni elementari su cui i partecipanti alla gara dovranno formulare offerta, si prende a riferimento l'Elenco Prezzi delle opere pubbliche della Regione Emilia Romagna vigente al momento della pubblicazione del bando di gara.

2) Di dare atto che:

- trattandosi nella fattispecie, per ciascun accordo riferito al lotto, di affidamento di contratti di natura normativa, l'importo complessivo di ogni lotto è presunto, non impegna la stazione appaltante a stipulare contratti derivati fino a quella concorrenza, e non costituisce per le imprese selezionate minimo garantito.
- gli importi indicati nella tabella di cui al precedente punto 1, per la quota relativa alla manutenzione ordinaria, e straordinaria sono desunti dalla stima delle dotazioni dei capitoli di PEG di riferimento, suddivisi per destinazione dei fabbricati, che nell'attuale articolazione di bilancio sono così suddivisi:

M.O. fabbricati comunali
MO Scuole Secondarie 1° grado
MO impianti sportivi vari (rilevanti ai fini IVA)
MO Biblioteche e musei
MO cimiteri (rilevante ai fini IVA lampade votive)
MO Strutture Socio assistenziali
MO sede Protezione Civile

M.S- Biblioteche
M.S. Musei
M.S. Scuole Primarie
M.S. Scuole Secondarie di 1° grado
M.S. Infrastrutture per lo sport
M.S. sede Protezione Civile
Adeguamento impianti antincendio
M.S.Edifici pubblici vari
M.S. strutture socio assistenziali
M.S. Cimiteri
M.S. Centri Sociali

- la disponibilità ad impegnare dei capitoli di bilancio di riferimento per il triennio 2019 2021, su cui verranno imputate le spese conseguenti ai contratti applicativi, previa approvazione di determinazione di impegno, costituiscono limite per la stipula dei contratti medesimi;
- è stabilita in anni 3 la durata massima di ciascun lotto dell'accordo quadro, prorogabile per mesi 6, nel caso in cui in detto lasso temporale non sia esaurito l'importo massimo previsto per i lavori come dettagliato nei precedenti quadri economici alla voce "TOTALE LAVORI INETTO TRIENNALE"
- gli accordi quadro (per lotti territoriali ai sensi dell'art. 51 del D lgs 50/2016) verranno affidati mediante procedura aperta, ai sensi di quanto previsto dall'art. 60 mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi di quanto previsto dall'art. 95 comma 2 del medesimo decreto.

Si attesta che non sussistono situazioni di conflitto d'interesse in capo al Dirigente firmatario.

IL DIRIGENTE
Ing. Ermes Torreggiani