



Presidente

Al Dirigente del Servizio
Dott. Ing. Gianpaolo Monteverdi

E p.c. Al Responsabile Unico del Procedimento
Dott.sa Giordana Pinardi

c/o Provincia di Parma
protocollo@postacert.provincia.parma.it

Fasc. Anac n. 3356/2022 (da citare nella corrispondenza)

Oggetto

Provincia di Parma: procedura aperta per l'affidamento della redazione di un progetto di fattibilità tecnica ed economica per la realizzazione di un nuovo ponte in attraversamento al fiume Po tra le località di Casalmaggiore (Provincia di Cremona) e Colorno (Provincia di Parma) (CIG: 9243928AB2; importo a base di gara: 1.146.628,57 euro)

Nota di definizione ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici.

Con esposto acquisito al prot. Anac con il numero 43224 del 06.07.2022 l'OICE – Associazione delle organizzazioni di ingegneria architettura e consulenza tecnica ed economica – segnalava alla stazione appaltante e all'Autorità varie criticità della procedura in oggetto e segnatamente la previsione, tra i criteri di valutazione dell'offerta tecnica di una clausola limitativa per la presentazione dei tre servizi relativi ad interventi affini, di cui al punto 6.1 "Criteri di valutazione dell'offerta tecnica" del documento "Individuazione requisiti di qualificazione e criteri di valutazione" richiamato dall'art. 17 (Criteri di aggiudicazione) del bando di gara, in cui, tra i criteri per la comprova della professionalità e l'adeguatezza dell'offerta (A-A1), viene richiesta la "descrizione di tre servizi di progettazione svolti negli ultimi quindici anni relativi ad interventi affini a quello oggetto della gara, e ritenuti significativi della capacità professionale dell'operatore economico offerente".

Nell'esposto si segnalava, altresì, la previsione di un punteggio elevato per la consistenza del gruppo di lavoro ovvero per la valutazione *"della qualificazione e la composizione del gruppo di progettazione, apprezzando gli attestati di laurea ed i titoli aggiuntivi, quali master frequentati, pubblicazioni eseguite, esperienze maturate nella progettazione di nuovi ponti con campate di luce non inferiore a 100 m", prevista nel criterio B "Caratteristiche metodologiche dell'offerta" - B.1 "Personale tecnico che si intende utilizzare per l'esecuzione del servizio oggetto della gara, con qualità professionale in materia di progettazione di ponti di grandi luci"; ed infine l'attribuzione di un ulteriore punteggio per la conoscenza del documento di fattibilità delle alternative progettuali prevista al punto B3 "Evidenza della conoscenza*



del documento di fattibilità delle alternative progettuali della nuova infrastruttura" (...) "evidenziando le tematiche necessitanti di approfondimento citate nello stesso documento e quelle aggiuntive ritenute tali dall'operatore economico offerente".

L'Autorità, preso atto del contenuto dell'esposto e della documentazione acquisita ha, dunque, inoltrato l'avvio del procedimento istruttorio con nota prot. n. 69849 del 02.09.2022 contestando all'amministrazione la previsione di un limite temporale per la comprova dei servizi svolti, non previsto nelle Linee Guida ANAC n. 1 né nel Bando tipo ANAC n. 3, la previsione di criteri soggettivi nella valutazione dell'offerta tecnica posti in violazione dell'articolo 95 comma 6 D.lgs. 50/2016, nonché l'attribuzione di un ulteriore punteggio per la conoscenza del documento di fattibilità delle alternative progettuali.

Con nota acquisita al prot. Anac con il numero 71576 del 09.09.2022 la stazione appaltante ha fornito il riscontro a firma del Vicesegretario generale Ugo Giudice, del dirigente Ing. Gianpaolo Monteverdi e del Responsabile della gara Dott.ssa Giordana Pinardi rilevando la piena legittimità della procedura ovvero delle disposizioni contestate nell'avvio del procedimento.

In merito allo stato di avanzamento della procedura la stazione appaltante non forniva alcuna ulteriore informazione, dovendosi ritenere per la non ancora intervenuta aggiudicazione della procedura.

Con particolare riferimento al primo rilievo, la stazione appaltante rilevava che esso "inerisce alla scelta di circoscrivere temporalmente il periodo di redazione dei progetti affini richiesti per essere ammessi alla procedura di gara. Il rilievo non è fondato alla luce del contenuto delle disposizioni del codice recanti le norme in materia di qualificazione".

Con ulteriore nota prot. n. 76688 del 28.09.2022 il Vicesegretario generale Ugo Giudice forniva un'integrazione al riscontro rilevando un'errata interpretazione del suddetto rilievo e modificando le proprie controdeduzioni.

Orbene la previsione di un limite temporale, di quindici anni, per la comprova dei servizi svolti, ovvero per la dimostrazione dei requisiti di professionalità e adeguatezza dell'offerta, tra i criteri di valutazione dell'offerta tecnica, si pone in contrasto con quanto previsto nel Bando tipo ANAC n. 3, relativo alle "Procedure aperte per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria di importo pari o superiore ad € 100.000 con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo", in cui non si rinviene alcun riferimento a limiti temporali per la valutazione del c.d. merito tecnico, al fine di consentire ai concorrenti di poter indicare in sede di offerta i servizi relativi a interventi ritenuti significativi della propria capacità e affini a quelli oggetto dell'affidamento svolti lungo tutto l'arco dell'intera vita professionale.

Parimenti le Linee Guida Anac n. 1 recanti "Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria", approvate con delibera n. 973 del 14.09.2016 e aggiornate da ultimo con delibera n. 417 del 15.05.2019, dispongono che: "i criteri di valutazione delle offerte possono essere individuati nei seguenti: a) professionalità e adeguatezza dell'offerta desunta da un numero massimo di tre servizi relativi a interventi ritenuti dal concorrente significativi della propria capacità a realizzare la prestazione sotto il profilo tecnico, scelti fra interventi qualificabili affini a quelli oggetto dell'affidamento, secondo quanto stabilito nel paragrafo V e dal DM tariffe" (par. VI, punto 1.1).

In particolare già nella Relazione illustrativa alle medesime, l'Autorità aveva rilevato l'inopportunità dell'introduzione di un arco temporale di riferimento per i tre servizi significativi e affini, che costituiscono uno degli elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, stante l'ineludibile



limitazione della concorrenza “senza che la limitazione soddisfi l’interesse della qualità, tenuto conto che i citati servizi sono comunque sottoposti a un vaglio in ordine alla loro maggiore o minore omogeneità rispetto al servizio da affidare, il che porta ad escludere l’esigenza di limitare la risalenza nel tempo dei medesimi servizi”.

Per tale motivo, e allo scopo di favorire il più ampio favor participationis nel Bando tipo n. 3 è stato eliminato qualsiasi riferimento temporale - ovvero i 10 anni previsti previgentemente - entro cui devono essere svolti i tre servizi idonei alla dimostrazione della professionalità del concorrente sulla base dell’esperienza pregressa.

Come osservato dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nel parere sull’aggiornamento delle Linee Guida Anac n. 1 “appare condivisibile la scelta dell’Autorità di coordinare la Parte VI, punto 1.1, lett. a), delle Linee guida n. 1, con il Bando tipo n. 3, prevedendo che i candidati possono illustrare in sede di offerta tre servizi relativi a interventi ritenuti significativi della propria capacità e affini a quelli oggetto dell’affidamento svolti lungo tutto l’arco della vita professionale” (Parere n. 1349 del 02.05.2019).

Sebbene non sussistano dubbi sull’assenza di cogenza delle Linee Guida n. 1 le quali non costituiscono parametro di legittimità delle determinazioni adottate dalle singole stazioni appaltanti nella fissazione delle regole di gara (in tal senso, ex multis, Cons. Stato, sez. V, 6026/2018 e Cons. Stato, sez. V, 7805/2019), la vincolatività del Bando Tipo n. 3 è stata invece affermata già nella Relazione AIR al disciplinare di gara, in cui al punto n. 5 si afferma la natura vincolante del medesimo.

Per le motivazioni sopra esposte non possono ritenersi accoglibili le considerazioni svolte dalla stazione appaltante secondo cui, tralasciando l’erroneo riferimento ai requisiti di partecipazione - superato nella nota integrativa al riscontro - “l’opera, oggetto del progetto da affidare per complessità strategicità e rilevanza nazionale, ben possa supportare il maggiore rigore nella scelta dei criteri di valutazione. Tanto più che il numero di offerte ricevute pare confermare che la concorrenza sia stata piena e garantita anche nell’attuale assetto dei criteri di valutazione” (...) e con la precisazione che “alzare l’asticella della qualità non può essere inteso come restrizione della concorrenza a meno che il livello non sia ritenuto manifestamente eccessivo rispetto all’intervento da realizzare”.

Orbene, ferma restando la regola per cui la stazione appaltante deve valutare, come chiarito, i servizi ritenuti significativi della capacità del concorrente svolti lungo tutto l’arco della sua vita professionale, eventuali deroghe, oltre a non essere irragionevoli, devono essere strettamente motivate, non ritenendosi sufficiente un generico riferimento all’importanza dell’opera.

Sotto altro profilo, l’affidabilità e la professionalità dell’operatore viene già assicurata a monte attraverso la previsione, tra i requisiti di partecipazione alla procedura, di criteri di capacità tecnica professionale piuttosto stringenti e pertanto eventuali rischi di presentazione in offerta di esperienze “obsolete”, in quanto troppo risalenti nel tempo della vita professionale del concorrente possono essere agevolmente superati in sede di valutazione.

Per tali motivi la previsione di un ulteriore limite temporale dello svolgimento dei servizi tra i criteri di valutazione dell’offerta tecnica appare concretare un illegittimo restringimento della concorrenza privo di reali ragioni giustificatrici.

Ulteriore anomalia attiene alla previsione di criteri soggettivi nella valutazione dell’offerta tecnica, ovvero di requisiti esperienziali, posti in violazione dell’articolo 95 comma 6 D.lgs. 50/2016 ai sensi del quale l’offerta economicamente più vantaggiosa deve essere valutata sulla base di criteri oggettivi quali gli aspetti qualitativi, ambientali, o sociali, connessi all’oggetto dell’appalto.

Fermo il superamento della netta separazione tra criteri soggettivi di prequalificazione e criteri di aggiudicazione, appare evidente che gli elementi di valutazione dell’offerta tecnica di tipo soggettivo



siano ammessi qualora “possano effettivamente illuminare la qualità dell’offerta; inoltre, lo specifico punteggio assegnato, ai fini dell’aggiudicazione, per attività analoghe a quella oggetto dell’appalto, non deve incidere in maniera rilevante sulla determinazione del punteggio complessivo” (Consiglio di Stato sez. V, sentenza n. 279 del 17 gennaio 2018).

Parimenti le Linee Guida Anac n. 2 recanti “Offerta economicamente più vantaggiosa” approvate con delibera n. 1005 del 21 settembre 2016 e aggiornate con delibera del Consiglio n. 424 del 2 maggio 2018, dispongono che “Nella valutazione delle offerte possono essere valutati i profili di carattere soggettivo introdotti, qualora consentano di apprezzare meglio il contenuto e l’affidabilità dell’offerta o di valorizzare caratteristiche dell’offerta ritenute particolarmente meritevoli; in ogni caso, devono riguardare aspetti, quali quelli indicati dal Codice, che incidono in maniera diretta sulla qualità della prestazione. Naturalmente, anche in questo caso, la valutazione dell’offerta riguarda, di regola, solo la parte eccedente la soglia richiesta per la partecipazione alla gara, purché ciò non si traduca in un escamotage per introdurre criteri dimensionali”.

Sulla base di quanto sopra richiamato appare dunque chiaro che i criteri soggettivi inseriti nella valutazione dell’offerta tecnica debbano essere connessi all’oggetto dell’appalto, e per quanto attiene ai requisiti esperenziali devono essere apprezzati non in quanto tali ma perché costituiscono una specifica garanzia della prestazione del servizio secondo le modalità prospettate dell’offerta.

In tal senso si è espressa anche l’Autorità secondo cui tali criteri soggettivi devono “effettivamente illuminare la qualità della offerta e che lo specifico punteggio assegnato, ai fini dell’aggiudicazione, per attività analoghe a quella oggetto dell’appalto, non incida in maniera rilevante sulla determinazione del punteggio complessivo”. (Delibera n. 426 del 02.05.2018).

Orbene nel caso di specie si ritiene che l’attribuzione di 23 punti per tali requisiti su un massimo di 70 incida in maniera rilevante sulla valutazione dell’offerta tecnica e pertanto è da ritenere non conforme alla normativa sopra richiamata.

Infine, in merito al terzo motivo oggetto di contestazione, ovvero la previsione di un punteggio per la conoscenza del documento di fattibilità delle alternative progettuali, si ritiene di poter accogliere le considerazioni svolte dalla stazione appaltante per cui la previsione del bando *“misura la conoscenza della documentazione (pre) progettuale che è stata messa a disposizione di tutti i concorrenti e non la qualità della redazione della stessa. Già per questo dunque non può ritenersi distorsiva o elemento di incompatibilità”*. Con le ulteriori precisazioni per cui *“tutto il materiale è stato messo a disposizione dei partecipanti sin dal momento della pubblicazione della procedura; il termine per la presentazione delle offerte (per legge pur riducibile a 15/20 giorni per ragioni di urgenza ex dl 76/2020) si è protratto dal 25 maggio al 15 luglio quindi oltre 50 giorni di tempo; la conoscenza dello studio è indiscutibilmente elemento qualificante che l’amministrazione ha facoltà di considerare e ponderare adeguatamente”*.

Alla luce di quanto sopra esposto, si comunica che il Consiglio dell’Autorità, nell’adunanza del 17 gennaio 2023., atteso il configurarsi della violazione di cui all’art. 95 del D.lgs. 50/2016, ha disposto la definizione del presente procedimento, ai sensi dell’art. 21 del vigente regolamento di vigilanza in materia di contratti pubblici.

Si invita codesta Stazione Appaltante a voler tener conto di quanto specificatamente dedotto e rilevato nella presente comunicazione, in vista di un adeguato e puntuale rispetto della normativa di settore.



Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia