Identificativo ONSAI 979075

Dati anagrafici

Provincia esecuzione lavori
Ferrara

Data pubblicazione
06/12/2022

Termine per la partecipazione
14/01/2023

Giorni presentazione offerta
39

CIG
9468850635

CUP
D54E21000260001

CUI
S82000590388202200026

Centrale unica committenza
Centrale Unica di Committenza Comuni di Comacchio, Codigoro, Fiscaglia, Goro, Jolanda di Savoia, Lagosanto, Mesola, ASP del Delta Ferrarese, Ente di Gestione per i Parchi e la Biodiversità Delta del Po

Stazione appaltante
Comune di Comacchio

Tipo Stazione appaltante
Comuni

Referente Stazione appaltante
Responsabile unico del procedimento, ai sensi dell'art. 31 del Codice, è l'Arch. Daniele Cavallini, Dirigente del Settore IV-V, tel 0533/310135, e-mail: daniele.cavallini@comune.comacchio.fe.it.

Oggetto
PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) – Missione 5, Componente 2, Investimento 2.1. Procedura telematica aperta europea per l'affidamento del servizio di progettazione definitiva, esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, direzione lavori, contabilità e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione dell'intervento denominato "Rigenerazione urbana di Comacchio" CUI S82000590388202200026

Classe importo
>= 215.000 Euro

Procedura scelta contraente
Procedura aperta

Criterio aggiudicazione
Offerta economicamente più vantaggiosa

Tipo servizio
Servizi SAI

Prestazione principale
Progettazione

Destinazione funzionale
Verde pubblico e arredo urbano

Tipo intervento
Rinnovo beni di interesse storico artistico soggetti a tutela

Corrispettivo

Descrizione	Importo servizi
Importo complessivo	421.188,86
Progettazione definitiva ed esecutiva	206.000,53
Direzione lavori	93.159,63
Coordinamento sicurezza in fase di	67.873,91

esecuzione

Descrizione	Importo servizi
Coordinamento sicurezza in fase di progettazione	29.864,53

Descrizione	Importo servizi
Contabilità	24.290,26

Check list - Criticità con dettagli normativi

1) NON è stato rispettato l'art. 23 comma 2 del Codice che, qualora trattasi di lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ecc. prevede l'utilizzo della procedura del concorso

L'art. 23, comma 2 del D. Lgs. 50/2016 prescrive che, per la progettazione di lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomico e forestale, storico-artistico, conservativo, nonché tecnologico, le stazioni appaltanti utilizzino la procedura del concorso, oppure ricorrano a idonee professionalità interne.

Il tema è ribadito sia dalle Linee Guida ANAC n. 1 sui Servizi di Architettura e Ingegneria, approvate con delibera n. 973/2016 e aggiornate con delibera n. 417/2019 (cap. III punti 1.1 e 1.2), sia dalle Linee Guida ANAC n. 3 sul Responsabile unico del procedimento, approvate con delibera n. 1096/2016 e aggiornate al D.Lgs. 56/2017 con delibera n. 1007/2017 (cap. II, punto 5.1.4). Le prime prevedono infatti: "*… in via preliminare deve essere valutato dalla stazione appaltante se i servizi presentano o meno le caratteristiche indicate dall'art. 23, comma 2 del codice (…). In caso di esito positivo della verifica operata dal RUP, … dovrà essere utilizzata la procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee, per la partecipazione al quale i requisiti di qualificazione devono consentire l'accesso ai piccoli e medi operatori economici dell'area tecnica e ai giovani professionisti (art. 154, comma 3, codice).*"

NORMA DI RIFERIMENTO

Decreto Legislativo n. 50/2016 - Art.23, comma 2

2. Per la progettazione di lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomico e forestale, storico- artistico, conservativo, nonché tecnologico, le stazioni appaltanti ricorrono alle professionalità interne, purché in possesso di idonea competenza nelle materie oggetto del progetto o utilizzano la procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee di cui agli articoli 152, 153, 154, 155 e 156. Per le altre tipologie di lavori, si applica quanto previsto dall'articolo 24.

LINEE GUIDA/ORIENTAMENTI AVCP/ANAC

Linee Guida ANAC n. 1 sui S.A.I., approvate con delibera n. 973/2016, aggiornate con delibera n. 417/2019 - Capitolo III Punti 1.1 - 1.2

1.1. Da un punto di vista operativo, in via preliminare deve essere valutato dalla stazione appaltante se i servizi presentano o meno le caratteristiche indicate dall'art. 23, comma 2 del codice (lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomico e forestale, storico-artistico, conservativo, nonché tecnologico). In caso di esito positivo della verifica operata dal RUP, l'amministrazione ricorre a professionalità interne, se viene accertata la presenza di personale in possesso di idonea competenza in materia, avendo cura di assicurare che in base alle caratteristiche dell'oggetto della progettazione venga garantita la medesima qualità che potrebbe essere raggiunta con la selezione di progettisti esterni.

1.2. In caso di assenza di idonee professionalità dovrà essere utilizzata la procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee, per la partecipazione al quale i requisiti di qualificazione devono consentire l'accesso ai piccoli e medi operatori economici dell'area tecnica e ai giovani professionisti (art. 154, comma 3, codice).

Linee Guida ANAC n. 3 sul RUP, approvate con delibera n. 1096/2016, aggiornate al D.Lgs. 56/2017 con delibera n. 1007/2017 – Capitolo II, Punto 5.1.4 d) - e) - f)

5.1.4. Il responsabile del procedimento: …

d) individua i lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomo e forestale, storico artistico, conservativo o tecnologico accertando e certificando, sulla base degli atti forniti dal dirigente dell'amministrazione aggiudicatrice preposto alla struttura competente, l'eventuale presenza, negli interventi, delle seguenti caratteristiche:

1. utilizzo di materiali e componenti innovativi;

2. processi produttivi innovativi o di alta precisione dimensionale e qualitativa;

3. esecuzione in luoghi che presentano difficoltà logistica o particolari problematiche geotecniche, idrauliche, geologiche e ambientali;

4. complessità di funzionamento d'uso o necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità;

5. esecuzione in ambienti aggressivi che, come tali, siano capaci di provocare malattie o alterazioni morbose a uomini e animali o di distruggere e danneggiare piante e coltivazioni;

6. necessità di prevedere dotazioni impiantistiche non usuali;

7. complessità in relazione a particolari esigenze connesse a vincoli architettonici, storico-artistici o conservativi;

8. necessità di un progetto elaborato in forma completa e dettagliata in tutte le sue parti, architettonica, strutturale e impiantistica;

e) per la progettazione dei lavori di cui al punto precedente fornisce indirizzi, formalizzandoli in apposito documento, in ordine agli obiettivi generali da perseguire, alle strategie per raggiungerli, alle esigenze e ai bisogni da soddisfare, fissando i limiti finanziari da rispettare e indicando i possibili sistemi di realizzazione da impiegare, anche al fine della predisposizione del documento di fattibilità delle alternative progettuali di cui all'art. 3, comma 1, lett. ggggg)-quater, del codice e del capitolato prestazionale di cui all'art. 3, comma 1, lett. ggggg)-decies;

f) per la progettazione dei lavori di cui all'art. 23, comma 2, del codice verifica la possibilità di ricorrere alle professionalità interne in possesso di idonea competenza oppure propone l'utilizzo della procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee; …

GIURISPRUDENZA

Per gli incarichi e i servizi di progettazione, relativi a lavori che rientrano tra quelli di cui all'art. 23 comma 2 "*la stazione appaltante debba, in via prioritaria, ricorrere alle professionalità interne e in caso di mancata presenza di queste, procedere mediante la procedura del concorso di progettazione (o del concorso di idee). È evidente, rispetto alla previgente disciplina, come ora rilevi l'obbligatorietà e non più la possibilità di ricorrere alla progettazione di idee" (*ANAC Istanza di parere di precontenzioso Delibera n. 1027 dell'11 ottobre 2017).

È *compito della stazione appaltante valutare, nell'ambito della propria discrezionalità amministrativa e tecnica, se l'affidamento per gli incarichi e i servizi di progettazione sia ricompreso o meno nelle fattispecie contemplate dall'articolo 23, comma 2, afferenti alla progettazione di lavori di particolare rilevanza, con la conseguente corretta individuazione della procedura da seguire"* (ANAC Istanza di parere di precontenzioso Delibera n. 38 del 17 gennaio 2018).

7) Il calcolo dell'importo a base di gara NON è corretto

L'art.24 comma 8 del D. Lgs. 50/2016, per il calcolo dell'importo dei corrispettivi da porre a base di gara negli affidamenti di Servizi di Architettura e Ingegneria, rende obbligatorio, per le stazioni appaltanti, il ricorso al cosiddetto "decreto parametri" (oggi il DM 17/06/2016) specificando: ***"I predetti corrispettivi sono utilizzati dalle stazioni appaltanti quale criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo a porre a base di gara dell'affidamento. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al presente comma, si applica l'articolo 216, comma 6."***

In merito al tema dei requisiti di carattere speciale che devono possedere i concorrenti in una gara per l'affidamento di Servizi di Architettura e Ingegneria, con le Linee Guida n. 1 approvate con delibera n. 973/2016 e aggiornate con delibera n. 417/2019, l'ANAC precisa che: ***"… si debbono identificare le opere cui appartengono gli interventi oggetto dell'incarico, secondo quanto riportato nella tabella Z-1 del citato d.m. 17 giugno 2016 e le corrispondenti classi e categorie di cui alle precedenti disposizioni tariffarie. In tal modo, infatti, è possibile: (i) richiedere il possesso del requisito professionale costituito dall'aver svolto servizi tecnici per interventi in quelle specifiche classi e categorie; (ii) determinare l'entità del predetto requisito applicando all'importo dell'intervento cui si riferisce il servizio, un coefficiente***

moltiplicatore, da stabilire nei documenti di gara, secondo le indicazioni fornite con le presenti linee guida".

Le stesse Linee Guida n. 1 raccomandano che **"*al professionista non possono essere richieste prestazioni ulteriori rispetto a quelle a base di gara, che non sono state considerate ai fini della determinazione dell'importo a base di gara.*"**

Il Decreto Ministeriale 17 giugno 2016, la cui applicazione è prescritta dall'art. 24 comma 8 del Codice, fornisce indicazioni precise per l'elaborazione del calcolo dell'importo da porre a base di gara per l'affidamento di Servizi di architettura e ingegneria ed inoltre, all'art. 8, prevede che ***"gradi di complessità maggiore qualificano anche per opere di complessità inferiore all'interno della stessa categoria d'opera."***

Da notare anche le indicazioni dell'art. 23 comma 4 del D. Lgs. 50/2016: **"*La stazione appaltante, in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento indica le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni fase della progettazione. È consentita, altresì, l'omissione di uno o di entrambi i primi due livelli di progettazione, purché il livello successivo contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso, salvaguardando la qualità della progettazione.*"**

Inoltre il comma 11 del medesimo art. 23 prevede che, nell'individuazione dell'importo a base di gara, il calcolo debba considerare tutti i servizi, ivi compresa la direzione dei lavori, in caso di affidamento allo stesso professionista esterno.

NORMA DI RIFERIMENTO

Decreto Legislativo n. 50/2016 - Art. 23, commi 4 - 11 - 12

4. La stazione appaltante, in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento indica le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni fase della progettazione. È consentita, altresì, l'omissione di uno o di entrambi i primi due livelli di progettazione, purché il livello successivo contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso, salvaguardando la qualità della progettazione.

11. Gli oneri inerenti alla progettazione, ivi compresi quelli relativi al dibattito pubblico, alla direzione dei lavori, alla vigilanza, ai collaudi, agli studi e alle ricerche connessi, alla redazione dei piani di sicurezza e di coordinamento, quando previsti ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, alle prestazioni professionali e specialistiche, necessari per la redazione di un progetto esecutivo completo in ogni dettaglio, possono essere fatti gravare sulle disponibilità finanziarie della stazione appaltante cui accede la progettazione medesima. Ai fini dell'individuazione dell'importo stimato il conteggio deve ricomprendere tutti i servizi, ivi compresa la direzione dei lavori, in caso di affidamento allo stesso progettista esterno.

12. Le progettazioni definitiva ed esecutiva sono, preferibilmente, svolte dal medesimo soggetto, onde garantire omogeneità e coerenza al procedimento. In caso di motivate ragioni di affidamento disgiunto, il nuovo progettista deve accettare l'attività progettuale svolta in precedenza. In caso di affidamento esterno della progettazione, che ricomprenda, entrambi i livelli di progettazione, l'avvio della progettazione esecutiva è condizionato alla determinazione delle stazioni appaltanti sulla progettazione definitiva. In sede di verifica della coerenza tra le varie fasi della progettazione, si applica quanto previsto dall'articolo 26, comma 3

Decreto Legislativo n. 50/2016 - Art. 24, comma 8

8. Il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, approva,con proprio decreto, da emanare entro e non oltre sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, le tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività di cui al presente articolo e all'articolo 31, comma 8. I predetti corrispettivi sono utilizzati dalle stazioni appaltanti quale criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo a porre a base di gara dell'affidamento. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al presente comma, si applica l'articolo 216, comma 6.

D.M. 17 giugno 2016 -Art. 2

1. Per la determinazione del compenso si applicano i seguenti parametri:

a) parametro «V», dato dal costo delle singole categorie componenti l'opera;

b) parametro «G», relativo alla complessità della prestazione;

c) parametro «Q», relativo alla specificità della prestazione;

d) parametro base «P», che si applica al costo economico delle singole categorie componenti l'opera.

D.M. 17 giugno 2016 -Art. 3

1. Il parametro "V" definito quale costo delle singole categorie componenti l'opera, è individuato sulla base del preventivo di progetto, o sulla base del consuntivo lordo nelle fasi di direzione esecutiva e collaudo e, ove applicabili, sulla base dei criteri di cui alla tavola Z-1 allegata facente parte integrante del presente decreto; per le prestazioni relative ad opere esistenti tale costo è corrispondente all'importo complessivo delle opere, esistenti e nuove, oggetto della prestazione.

2. Il parametro "G", relativo alla complessità della prestazione, è individuato per ciascuna categoria e destinazione funzionale sulla base dei criteri di cui alla tavola Z-1 allegata.

3. Il parametro "Q", relativo alla specificità della prestazione, è individuato per ciascuna categoria d'opera nella tavola Z-2 allegata facente parte integrante del presente decreto.

4. Il parametro base «P», applicato al costo delle singole categorie componenti l'opera sulla base dei criteri di cui alla Tavola Z-1 allegata, è dato dall'espressione: ***P=0,03+10/V 0,4***

5. Per importi delle singole categorie componenti l'opera inferiori a euro 25.000,00 il parametro "P" non può superare il valore del parametro "P" corrispondente a tale importo.

D.M. 17 giugno 2016 -Art. 4

1. Il compenso «CP», con riferimento ai parametri definiti dal precedente art. 3, è determinato dalla sommatoria dei prodotti tra il costo delle singole categorie componenti l'opera «V», il parametro «G» corrispondente al grado di complessità delle prestazioni, il parametro «Q» corrispondente alla specificità della prestazione distinto in base alle singole categorie componenti l'opera e il parametro base «P», secondo l'espressione che segue: ***CP= ?(V×G×Q×P)***

D.M. 17 giugno 2016 -Art. 5

1. L'importo delle spese e degli oneri accessori è stabilito in maniera forfettaria; per opere di importo fino a euro 1.000.000,00 è determinato in misura non superiore al 25 per cento del compenso; per opere di importo pari o superiore a euro 25.000.000,00 è determinato in misura non superiore al 10 per cento del compenso; per opere di importo intermedio in misura non superiore alla percentuale determinata per interpolazione lineare.

D.M. 17 giugno 2016 -Art. 6

1. 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.

2. 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, con riferimento ai seguenti valori:

a) professionista incaricato euro/ora (da 50,00 a 75,00);

b) aiuto iscritto euro/ora (da 37,00 a 50,00);

c) aiuto di concetto euro/ora (da 30,00 a 37,00).

D.M. 17 giugno 2016 -Art. 8

1. La classificazione delle prestazioni professionali relative ai servizi di cui al presente decreto è stabilita nella tavola Z-1 allegata, tenendo conto della categoria d'opera e del grado di complessità, fermo restando che gradi di complessità maggiore qualificano anche per opere di complessità inferiore all'interno della stessa categoria d'opera. (Cfr. testo integrale, con tabelle)

LINEE GUIDA/ORIENTAMENTI AVCP/ANAC

Linee Guida ANAC n. 1 sui S.A.I., approvate con delibera n. 973/2016 aggiornate con delibera n. 417/2019- Capitolo III Punti 2.1 - 2.3 - 3

2. Determinazione del Corrispettivo

2.1. Per quanto riguarda la prima operazione, al fine di determinare l'importo del corrispettivo da porre a base di gara per

l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura e gli altri servizi tecnici, occorre fare riferimento ai criteri fissati dal decreto del Ministero della giustizia 17 giugno 2016 (Approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell'art. 24, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016).

2.3. Al fine di garantire il principio dell'equo compenso, fermo restando quanto indicato alla Parte VI, punto 1.10, al professionista non possono essere richieste prestazioni ulteriori rispetto a quelle a base di gara, che non sono state considerate ai fini della determinazione dell'importo a base di gara.

3. Identificazione delle opere per la definizione dei requisiti

3.1. Per la seconda operazione — definizione dei requisiti di carattere speciale che devono possedere i concorrenti per poter partecipare alla gara — si debbono identificare le opere cui appartengono gli interventi oggetto dell'incarico, secondo quanto riportato nella tabella Z-1 del citato d.m. 17 giugno 2016 e le corrispondenti classi e categorie di cui alle precedenti disposizioni tariffarie. In tal modo, infatti, è possibile: (i) richiedere il possesso del requisito professionale costituito dall'aver svolto servizi tecnici per interventi in quelle specifiche classi e categorie; (Ii) determinare l'entità del predetto requisito applicando all'importo dell'intervento cui si riferisce il servizio, un coefficiente moltiplicatore, da stabilire nei documenti di gara, secondo le indicazioni fornite con le presenti linee guida.

GIURISPRUDENZA

Si sottolinea l'esigenza che il corrispettivo degli incarichi e servizi di progettazione ex art. 157 Codice degli Appalti venga determinato secondo criteri fissati dal decreto del Ministero della Giustizia 17 giugno 2016 "nel rispetto di quanto previsto dall'art. 9 co.2 del decreto 24 gennaio 2012 n.1, convertito con modificazioni dalla Legge 24 marzo 2012 n. 27, così come ulteriormente modificato dall'art. 5 della legge 134/2012", al fine di garantire anche il controllo da parte dei potenziali concorrenti della congruità della remunerazione"(Tar Calabria Catanzaro, sentenza 2435 del 13 dicembre 2016).

Appare logico e ragionevole osservare che la mancata applicazione dell'art.9 della L.27/2012, come integrato dall'art.5 della L.134/2012, e dal DM Giustizia del 17.6.2016 produce, di fatto, il grave rischio che la stazione appaltante, sottostimando l'importo da porre a base di gara, determini gravi carenze di trasparenza e di legalità, in quanto la stima errata del corrispettivo, oltre a produrre vantaggi per la Stazione appaltante e danno ai professionisti che partecipano alla procedura, può determinare la scelta di una procedura di affidamento errata.

Il Consiglio di Stato, che con il parere 1767/2016 della Commissione Speciale ha testualmente sancito che "*Condivisibile è invece l'indicazione volta a riportare nella documentazione di gara «il procedimento adottato per il calcolo dei compensi posti a base di gara, inteso come elenco dettagliato delle prestazioni e dei relativi corrispettivi» (§ 3.2), formulata in dichiarata elevazione degli standard di trasparenza*".

È "*non conforme alla normativa vigente in tema di affidamenti di servizi tecnici una prestazione professionale a fronte di un semplice rimborso spese che, inoltre, apparendo esiguo e non collegato alla qualità e quantità dei progetti richiesti, rischia di porsi in contrasto con il principio generale dell'art. 2233, comma 2, del Codice Civile, secondo cui la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera ed al decoro della professione" (*ANAC Istanza di parere di precontenzioso Delibera n. 1359 del 20 dicembre 2017).

Con riferimento all'art. 24 comma 8 del D.Lgs. 50/2016, *"è chiara l'intenzione del legislatore di stabilire uno standard dei compensi professionali che sia garanzia di qualità delle prestazioni richieste ai professionisti intellettuali che progettano opere pubbliche"* e tale norma *"non implica che le amministrazioni aggiudicatrici siano senz'altro libere di stabilire il corrispettivo a base di gara delle prestazioni di progettazione e direzione dei lavori, perché tanto equivarrebbe a dare un'interpretazione abrogativa della citata disposizione"* (Sentenza Tar Aquila 331/2018).

L'erronea indicazione della categoria cui ascrivere i lavori da realizzare comporta il possesso in capo ai concorrenti di requisiti speciali attinenti ad opere diverse da quelle oggetto dell'appalto; ne deriva che i soggetti in possesso della qualificazione per la categoria cui sarebbero dovuti essere iscritti, e dunque titolari di una capacità specifica alla loro realizzazione, non abbiano potuto partecipare alla procedura di gara, in violazione del principio di concorrenza in materia di contratti pubblici e, dall'altro, che il soggetto aggiudicatario del contratto non sia in possesso delle capacità necessarie alla realizzazione dell'opere. (Principi enucleabili dalle sentenze Cons. Stato, Sez. VI, 10 febbraio 2000, n. 707; Cons. Stato, Sez. VI, 14 gennaio 2002, n. 157; T.A.R. Lazio, Sez. III, 20 febbraio 2003, n. 1357)

18) Nei requisiti di capacità tecnico-professionale, NON è stato correttamente applicato il principio di analogia per diverse categorie, a parità di grado di complessità, in riferimento alla Tavola Z1 del Decreto Parametri

L'art.8 del D.M. 17/06/2016 stabilisce che "…***gradi di complessità maggiore qualificano anche per opere di complessità***

inferiore all'interno della stessa categoria d'opera…". L'ANAC, riprendendo il principio introdotto dal suddetto articolo 8, con le Linee Guida n. 1 sui S.A.I., approvate con delibera n. 973/2016 e aggiornate con delibera n. 417/2019 (Capitolo V – paragrafo 1,) precisa che: "***Ai fini della qualificazione, nell'ambito della stessa categoria edilizia, le attività svolte per opere analoghe a quelle oggetto dei servizi da affidare (non necessariamente di identica destinazione funzionale) sono da ritenersi idonee a comprovare i requisiti quando il grado di complessità sia almeno pari a quello dei servizi da affidare. Esemplificando, l'aver svolto servizi tecnici per la realizzazione di ospedali (E.10), caratterizzati dal grado di complessità pari a 1,20, può ritenersi idoneo a comprovare requisiti per servizi tecnici caratterizzati da pari complessità, quali quelli per la realizzazione di tribunali (E.16), o da minore complessità, quali quelli per la realizzazione di scuole (E.09 con grado di complessità pari a 1,15). Tale criterio è confermato dall'art. 8 del D.M. 17 giugno 2016, ove afferma che "gradi di complessità maggiore qualificano anche per opere di complessità inferiore all'interno della stessa categoria d'opera"***.

Per maggiori approfondimenti sul tema, vedasi i paragrafi 1, 2 e 3 dello stesso Capitolo V.

NORMA DI RIFERIMENTO

D.M. 17 giugno 2016 - Art. 8

1. La classificazione delle prestazioni professionali relative ai servizi di cui al presente decreto è stabilita nella tavola Z-1 allegata, tenendo conto della categoria d'opera e del grado di complessità, fermo restando che gradi di complessità maggiore qualificano anche per opere di complessità inferiore all'interno della stessa categoria d'opera. (Cfr. testo integrale)

LINEE GUIDA/ORIENTAMENTI AVCP/ANAC

Linee Guida ANAC n. 1 sui S.A.I., approvate con delibera n. 973/2016 aggiornate con delibera n. 417/2019- Capitolo V

V. Classi, categorie e tariffe professionali

1. Ai fini della qualificazione, nell'ambito della stessa categoria edilizia, le attività svolte per opere analoghe a quelle oggetto dei servizi da affidare (non necessariamente di identica destinazione funzionale) sono da ritenersi idonee a comprovare i requisiti quando il grado di complessità sia almeno pari a quello dei servizi da affidare. Esemplificando, l'aver svolto servizi tecnici per la realizzazione di ospedali (E.10), caratterizzati dal grado di complessità pari a 1,20, può ritenersi idoneo a comprovare requisiti per servizi tecnici caratterizzati da pari complessità, quali quelli per la realizzazione di tribunali (R16), o da minore complessità, quali quelli per la realizzazione di scuole (E.09 con grado di complessità pari a 1,15). Tale criterio è confermato dall'art. 8 del d.m. 17 giugno 2016, ove afferma che "gradi di complessità maggiore qualificano anche per opere di complessità inferiore all'interno della stessa categoria d'opera". Le considerazioni di cui sopra, sono sempre applicabili alle opere inquadrabili nelle attuali categorie "edilizia", "strutture", "infrastrutture per la mobilità"; per le opere inquadrabili nelle altre categorie appare necessaria una valutazione specifica, in quanto nell'ambito della medesima categoria convivono destinazioni funzionali caratterizzate da diverse specificità; a titolo esemplificativo, l'aver espletato servizi per la realizzazione di impianti elettrici non appare idoneo a qualificare il progettista per la realizzazione di impianti termoelettrici, sebbene questi ultimi siano caratterizzati da minore grado di complessità nella tabella Z-1, come dimostrano i riferimenti, nella stessa tabella, alle classi e categorie di cui alla 1. 143/1949.

2. In relazione alla comparazione, ai fini della dimostrazione dei requisiti, tra le attuali classificazioni e quelle della 1. 143/1949, si indica alle stazioni appaltanti di evitare interpretazioni eccessivamente formali che possano determinare ingiustificate restrizioni alla partecipazione alle gare. In particolare, per le opere di edilizia ospedaliera, identificate dal d.m. 17 giugno 2016, nella categoria E.10, deve essere indicata la corrispondenza con le opere precedentemente classificate dalla 1. 143/1949 quali l/ d (alla quale erano ascrivibili in genere tutti gli edifici di rilevante importanza tecnica ed architettonica); si osserva, invece, come, in base alla classificazione di cui alla tabella dell'art. 14 della 1. 143/1949 gli ospedali risultassero riconducibili anche alla classe e categoria l/c, con una valutazione circa la complessità delle opere da ritenersi da tempo superata.

3. Il criterio enunciato al punto 2. deve ritenersi esteso, ai fini della valutazione del possesso dei requisiti di partecipazione, anche ad altre categorie di opere, evidenziando come, in caso di incertezze nella comparazione, deve in ogni caso prevalere, in relazione alla identificazione delle opere, il contenuto oggettivo della prestazione professionale svolta.

GIURISPRUDENZA

Il Consiglio di Stato con la sentenza n. 352 del 21 gennaio 2002 ha affermato, relativamente ad opere analoghe, che *"la*

verifica della similarità non sembra esaurirsi nell'ambito di ciascuna categoria, ma è altrettanto vero che l'estensione a lavori di altre categorie deve trovare riscontri oggettivi nella analogia tra detti lavori e quelli appaltati". Ivi, è stata poi espressamente confermata l'indispensabilità di un rapporto di analogia tra i lavori eseguiti e quelli da affidare, "intesa come coerenza tecnica tra la natura degli uni e degli altri".

"Le stazioni appaltanti non possono respingere un'offerta esclusivamente perché i prodotti e i servizi offerti non sono conformi alle specifiche tecniche previsti nel bando, ma devono consentire all'offerente di dar prova che le soluzioni da esso proposte possano migliorare i requisiti definitivi" (Consiglio di Stato, sez. III, 10.06.2016 n. 2499)

Se l'Amministrazione ha ritenuto di non inserire nella lex specialis di gara la clausola di equivalenza, resta preclusa al Giudice la sua inserzione automatica con il meccanismo dell'eterointegrazione del bando, che si risolverebbe, in questo caso, nella inammissibile lesione della riserva di amministrazione nella regolamentazione della gara (principio enucleabile dalla sentenza del Cons. Stato, sez. III, 2 settembre 2013, n.4364).

La Commissione di gara può chiarire la portata di clausole ambigue, valutando anche l'equivalenza delle soluzioni tecniche offerte, ma non può, in alcun caso, ammettere alla gara offerte che presentano soluzioni tecniche che non rispettano i requisiti minimi e i caratteri essenziali richiesti dalla lex specialis (principio enucleabile dalle sentenze Consiglio di Stato, sez. V, 8 aprile 2014, n.1666, Consiglio di Stato, sez. III, 25.11.2015 n. 5361).

22) NON è stata inserita la soglia di sbarramento al punteggio tecnico prevista dalle Linee Guida ANAC n. 1 sui S.A.I., approvate con delibera n. 973/2016 (criterio OEPV)

Le Linee Guida ANAC n. 1 sui S.A.I., approvate con delibera n. 973/2016 e aggiornate con delibera n. 417/2019, con il Capitolo VI - paragrafo 1.7 (terzo periodo), al fine di promuovere la qualità delle prestazioni professionali in affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, introducono una soglia di sbarramento al punteggio tecnico, non superando la quale il concorrente non può accedere alla fase di valutazione dell'offerta economica.

NORMA DI RIFERIMENTO

Decreto Legislativo n. 50/2016 - Art. 95, comma 8

8. I documenti di gara ovvero, in caso di dialogo competitivo, il bando o il documento descrittivo elencano i criteri di valutazione e la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi, anche prevedendo una forcella in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato. Per ciascun criterio di valutazione prescelto possono essere previsti, ove necessario, sub-criteri e sub- pesi o sub-punteggi.

LINEE GUIDA/ORIENTAMENTI AVCP/ANAC

Linee Guida ANAC n. 1 sui S.A.I., approvate con delibera n. 973/2016 aggiornate con delibera n. 417/2019- Capitolo VI punto 1.7 p. 1)

1.7. … In ogni caso, a presidio della qualità della prestazione dovrà essere valutata l'opportunità di adottare, anche in relazione all'importo dell'affidamento e alla struttura del mercato di riferimento, le seguenti misure:

1) inserimento di una soglia di sbarramento al punteggio tecnico, non superando la quale il concorrente non potrà accedere alla fase di valutazione dell'offerta economica.

GIURISPRUDENZA

Il Consiglio di Stato, Commissione speciale del 6 luglio 2016, con parere 1767/2016 del 2 agosto ha evidenziato le indicazioni dell'ANAC ove si prevede che sia «in ogni caso prevista» nel bando «una soglia di sbarramento al punteggio tecnico, non superando la quale il concorrente non potrà accedere alla fase di valutazione dell'offerta economica».

Il Consiglio di Stato segnala quindi "*l'opportunità di valutare se, pur nell'ambito del favor per la commistione espresso nelle nuove direttive europee in materia e recepito dal più volte citato art. 95 del codice, non sia opportuno chiarire se lo stesso servizio possa al tempo stesso, nella medesima gara, costituire requisito soggettivo di qualificazione/ partecipazione ed essere oggetto di valutazione nell'ambito dell'offerta economica-mente più vantaggiosa, specificando, per tale evenienza, che sarà oggetto di valutazione solo per la parte eccedente la soglia minima richiesta ai fini della partecipazione alla gara. In caso contrario e di concorrenti tutti egualmente qualificati si profila il rischio di appiattire*

eccessiva- mente il confronto competitivo, o di arrecare un vantaggio ingiusto al concorrente che utilizza il medesimo servizio come requisito di partecipazione e come elemento di cui chiede la valutazione delle offerte".

24) NON è previsto il ricorso a formule calmieranti dei ribassi

Tra le misure da adottare nella redazione dei bandi per gli affidamenti di S.A.I. con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzate a garantire la qualità delle prestazioni professionali, vi sono anche quelle di cui alle Linee Guida ANAC n. 1, approvate con delibera n. 973/2016 e aggiornate con delibera n. 417/2019 - Capitolo VI, paragrafo 1.7.3, con le quali viene previsto il ricorso a **formule bilineari con l'obiettivo di ridurre i ribassi**.

Il tema della "formula bilineare" viene ripreso e sviluppato dalle Linee Guida ANAC n.2 sull'OEPV, approvate con la delibera n.1005/2016 e aggiornate al D. Lgs. 56/2017 con delibera n. 424/2018 (Capitolo IV capoverso n. 8).

NORMA DI RIFERIMENTO

Decreto Legislativo n. 50/2016 - Art. 95, comma 8

8. I documenti di gara ovvero, in caso di dialogo competitivo, il bando o il documento descrittivo elencano i criteri di valutazione e la pondera- zione relativa attribuita a ciascuno di essi, anche prevedendo una forcella in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato. Per ciascun criterio di valutazione prescelto possono essere previsti, ove necessario, sub-criteri e sub- pesi o sub-punteggi.

LINEE GUIDA/ORIENTAMENTI AVCP/ANAC

Linee Guida ANAC n. 1 sui S.A.I., approvate con delibera n. *973/2016* aggiornate con delibera n. 417/2019- *Capitolo VI punto 1.7 p.3)*

1.7. … In ogni caso, a presidio della qualità della prestazione dovrà essere valutata l'opportunità di adottare, anche in relazione all'importo dell'affidamento e alla struttura del mercato di riferimento, le seguenti misure: …

3) riduzione dei ribassi attraverso il ricorso a formule quali quelle bilineari.

Linee Guida ANAC n. 2 sull'Offerta economicamente più vantaggiosa, approvate con delibera n. 1005/2016, aggiornate al D. Lgs. 56/2017 con delibera n. 424/2018 - Capitolo IV capoverso n. 8 e seguenti

In alternativa al metodo dell'interpolazione lineare, specie per l'elemento prezzo, si può utilizzare il metodo cosiddetto bilineare, secondo il quale il punteggio cresce linearmente fino a un valore soglia, calcolato ad esempio come la media del ribasso dei concorrenti, per poi flettere e crescere a un ritmo molto limitato. Il vantaggio della formula bilineare è quello di scoraggiare offerte con ribassi eccessivi (poiché ricevono un punteggio incrementale ridotto) e di limitare l'inconveniente, evidenziato per il metodo dell'interpolazione lineare, di valorizzare eccessivamente differenze contenute in termini di prezzo. Lo svantaggio è, naturalmente, la limitazione di una concorrenza basata sul prezzo.

GIURISPRUDENZA

TAR Emilia Romagna, 18 novembre 2009, n.2330

"*La formula da utilizzare per la valutazione della offerta economica, ancorché legittimamente scelta dall'Amministrazione con ampia discrezionalità, deve consentire una ripartizione dei punteggi tra le singole offerte economiche che risulti connotata da non incongrui rapporti proporzionali*."